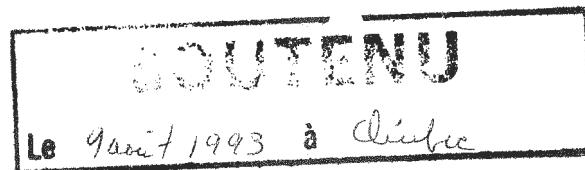


MEM
600

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE



**LA RÉFORME ADMINISTRATIVE DANS LES PAYS EN
DÉVELOPPEMENT: CAS DE QUELQUES PAYS AFRICAINS
FRANCOPHONES AU SUD DU SAHARA**

**Par:
Abdoulaye Nana**

**Promotion 1991-1993
Temps complet**



**Mémoire présenté à l'ENAP en vue de l'obtention de la
maîtrise en administration publique «option B»**

Québec, juin 1993

REMERCIEMENTS

Le présent travail est le fruit de deux années d'étude dans le cadre du programme de maîtrise en administration publique, option «B», Analyse et développement des organisations.

Au terme de ce travail, nous voulons exprimer notre reconnaissance à tous ceux qui, de près ou de loin, nous ont aidé dans notre formation et dans la réalisation de cette recherche.

Nos remerciements particuliers s'adressent à:

- Monsieur André Gingras, notre directeur académique qui, par la qualité de son expertise, sa disponibilité, sa compréhension et sa patience, nous a soutenu et guidé durant toute la durée de ce travail;
- Monsieur Lionel Ouellet, adjoint au directeur de l'Enseignement et de la recherche, qui a su nous venir en aide, chaque fois à des moments opportuns, en étant à l'écoute de nos préoccupations;
- Monsieur Michel Bellavance qui a facilité notre démarche à New York et auprès de qui nous avons toujours trouvé compréhension et aide, ne ménageant aucun effort pour nous assister dans la collecte des données et dans leur interprétation;
- Monsieur Denis Proulx qui a su susciter en nous le sens de la mesure et du questionnement dans les jugements que nous portons sur les différents aspects de notre recherche;
- Monsieur Daniel Maltais qui nous a guidé dans nos différentes démarches pour le choix de notre sujet et des personnes ressources pour ce travail;

- Madame Madeleine Moreau qui nous a aidé avec beaucoup de patience et de compréhension dans toutes nos démarches administratives durant ces deux années;
- Monsieur Pierre Ducharme pour son appui à nos démarches et à notre encadrement académiques;
- Tout le personnel de la Direction des affaires extérieures de l'École nationale d'administration publique (ENAP), tous nos professeurs qui ont tous contribué d'une manière ou d'une autre à notre formation et à la réalisation de ce travail;
- Madame Jeanne d'Arc Guay qui s'est acquittée de l'aspect technique de ce travail, par sa mise en page, avec un professionnalisme et une compétence exemplaires;
- Enfin, nous exprimons notre gratitude à notre épouse, Madame Hadja Nenné Haoua, à nos enfants: Mohammadou, Aboulakar, Oumoul, Fadimatou et Maryam qui ont accepté avec compréhension et affection, mais non sans grand sacrifice, notre absence du foyer familial durant deux longues années;

je leur dédie cet ouvrage.

AVANT-PROPOS

Le mémoire est une activité personnelle et obligatoire à l'obtention de la maîtrise en administration publique de l'ENAP.

Il est l'aboutissement d'une démarche présentant les résultats d'une recherche relative à l'analyse systématique d'un problème, de manière à apporter une certaine contribution aux connaissances ou aux méthodes de traitement et façons de faire dans des domaines spécifiques.

Il doit, à cet effet, satisfaire aux exigences académiques et administratives et aux règles de présentation qui sont garantes de sa valeur.

•

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENT	ii
AVANT-PROPOS	iv
TABLE DES MATIÈRES	v
LISTE DES SCHÉMAS	viii
LISTE DES TABLEAUX	viii
LISTE DES ABRÉVIATIONS UTILISÉES	ix
SOMMAIRES	x
 CHAPITRE 1 - INTRODUCTION	 1
 CHAPITRE 2 - PROBLÉMATIQUE DE LA RÉFORME ADMINISTRATIVE	 5
2.1 <i>Réforme administrative:</i>	5
2.1.1 Essai de définition de la réforme administrative	6
2.1.2 Réforme administrative et ajustement structurel	8
2.1.3 Réforme administrative et changement	10
2.2 <i>La réforme administrative dans les pays francophones d'Afrique subsaharienne</i>	10
2.2.1 Importance de la réforme administrative dans les pays d'Afrique francophone subsaharienne	10
2.2.2 Implantation de la réforme administrative dans les pays francophones d'Afrique	11
2.2.2.1 Typologie des administrations occidentales	12
2.2.2.2 Nature des administrations publiques des pays d'Afrique francophone	15
2.2.2.3 Comment entreprendre la réforme administrative d'une bureaucratie administrative	18
2.2.2.4 Le parcours du changement	19
2.2.2.4.1 Les approches humanistes	19
2.2.2.4.2 L'approche structurelle	20
2.2.2.4.3 Le choix d'une approche appropriée aux pays d'Afrique francophone	20
2.3 <i>Hypothèse de travail</i>	23

CHAPITRE 3 -	CADRE DE L'INTERVENTION DE LA RECHERCHE	25
3.1	<i>Pays bénéficiaires retenus et projets de réforme choisis</i>	25
3.1.1	Pays retenus	25
3.1.2	Projets retenus	28
3.2	<i>D.D.E.S.: agence d'exécution des Nations-Unies</i>	30
3.2.1	Historique	30
3.2.2	Conditions d'intervention du D.D.E.S.	32
3.2.3	Mode de financement du D.D.E.S.	33
3.2.4	Mode d'exécution des projets de réforme	34
3.2.5	Cadre de présentation des documents des projets de réforme suggéré par le PNUD	35
CHAPITRE 4 -	DÉVELOPPEMENT D'UN SCHÉMA DE RÉFÉRENCE POUR LA RÉFORME ADMINISTRATIVE	39
4.1	<i>Composantes organisationnelles: concepts de base</i>	39
4.2	<i>Le changement dans l'organisation selon l'approche structurelle</i>	43
4.3	<i>L'approche structurelle dans le schéma de Kast & Rosenzweig</i>	50
CHAPITRE 5 -	MÉTHODES DE RECHERCHES UTILISÉES	54
5.1	<i>Collecte des données</i>	54
5.1.1	Activités préparatoires au choix d'un sujet	55
5.1.2	Organisation de la collecte des données	55
5.1.2.1	Contacts préliminaires	55
5.1.2.2	Premier séjour à New-York	56
5.1.2.3	Deuxième séjour à New-York	56
5.2	<i>Élaboration d'outils d'analyse</i>	57
5.2.1	Grille d'analyse du contenu des projets	57
5.2.2	Grilles d'analyse du parcours des projets	60
5.2.2.1	Grille d'analyse de contenu d'étape	60
5.2.2.2	Grille d'identification des parcours des différents projets	62
5.3	<i>Interprétation de l'analyse des données</i>	65
5.4	<i>Limites de l'étude</i>	65

CHAPITRE 6 -	ANALYSE DES PROJETS RETENUS	68
6.1	<i>Classification et regroupement des éléments des projets par sous-systèmes afférents</i>	68
6.2	<i>Analyse du contenu des projets de réforme choisis</i>	68
6.2.1	Résultats de l'analyse	69
6.2.2	Synthèse des résultats de l'analyse des projets	73
6.3	<i>Analyse du processus des projets</i>	77
6.3.1	Analyse du contenu des étapes des projets	78
6.3.2	Degré de concordance entre le parcours théorique et le parcours effectif des réalisations des projets	84
6.4	<i>Synthèse générale de l'analyse</i>	87
CHAPITRE 7 -	CONCLUSION GÉNÉRALE	90
ANNEXES:		
A:	Liste des personnes rencontrées	
B:	Principaux thèmes abordés lors des entrevues	
C:	Synthèse des objectifs des extrants et des activités du projet BKF/91/005	
D:	Synthèse des objectifs des extrants et des activités du projet GUI/88/002	
E:	Synthèse des objectifs des extrants et des activités du projet MLI/85/008	
BIBLIOGRAPHIE		

LISTE DES SCHÉMAS

Schéma 1:	Modèle de K. & R.	42
Schéma 2:	Le modèle structurel	45
Schéma 3:	Le parcours technologique	47
Schéma 4:	Le parcours normatif	48
Schéma 5:	Le parcours structurel	49
Schéma 6:	Itinéraire de l'approche structurelle dans le schéma de K. & R.	52
Schéma 7:	Grille d'analyse du contenu de projet	58
Schéma 8:	Grille d'analyse du contenu d'étape	61
Schéma 9:	Grille d'identification des parcours des projets	63
Schéma 10:	Grille d'analyse du contenu du projet BKF/91/005	70
Schéma 11:	Grille d'analyse du contenu du projet GUI/88/002	71
Schéma 12:	Grille d'analyse du contenu du projet MLI/85/008	72
Schéma 13:	Graphiques I et II (Contenu des extrants et des activités par sous-système)	74
Schéma 14:	Grille d'analyse du contenu d'étape du projet BKF/91/005	81
Schéma 15:	Grille d'analyse du contenu d'étape du projet GUI/88/002	82
Schéma 16:	Grille d'analyse du contenu d'étape du projet MLI/85/008	83
Schéma 17:	Grille d'identification des parcours des trois projets retenus	86

LISTE DES TABLEAUX

Tableau A:	Les trois doctrines de l'administration publique	13
Tableau B:	Caractéristiques des pays retenus	26
Tableau C:	Récapitulatif des projets de réforme administrative retenus	29
Tableau D:	Nature des projets analysés	76
Tableau E:	Étapes I et II de la séquence de parcours de la réforme dans les projets	79

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS UTILISÉS

ENAP:	École nationale d'administration publique
D.D.E.S.:	Département pour le développement économique et social
DCTD:	Département pour la coopération technique et le développement
PNUD:	Programme des Nations-unies pour le développement
IAP:	Institut d'administration publique
ISM:	Institut supérieur de management
PIMCE:	Programme intégré de management pour les cadres étrangers
B.M.:	Banque mondiale
FMI:	Fonds monétaire international
P.A.S.:	Programme d'ajustement structurel
K.&R.:	Kast et Rosenzweig
ONU:	Organisation des Nations-unies
B.K.F.:	Burkina Faso
MLI:	Mali
GUI:	République de Guinée
C.F.A.:	Communauté française d'Afrique

SOMMAIRE

La plupart des pays francophones d'Afrique au Sud du Sahara, après avoir eu à gérer la croissance de leurs services publics, font actuellement face à une crise économique et sociale sans précédent qui perturbe leur développement.

Devant cette situation, ces États, avec l'appui de l'aide internationale, essayent d'y faire face en apportant des améliorations dans le fonctionnement de leurs administrations publiques respectives.

Cette amélioration se traduit concrètement par la volonté de rendre les services publics plus performants grâce à des réformes administratives entreprises avec l'aide des agences internationales, dont le Département pour le développement économique et social de l'ONU (D.D.E.S.). Ce service, intervenant dans ces pays depuis plus de vingt ans, devrait, pensons-nous, privilégier, à l'instar d'autres agences d'exécution internationales de réforme, une façon de faire, c'est-à-dire une approche en matière de réforme administrative qui soit la plus appropriée possible par rapport au contexte des pays concernés, en vue de maximiser les chances de succès des changements à implanter.

Aussi, le but visé par ce mémoire est-il de déterminer le modèle de la réforme administrative actuellement utilisé par le D.D.E.S. dans ces pays en identifiant sa nature et son contenu d'une part et, d'autre part, son processus.

Mais pour mener à terme cette étude, il nous aura fallu au préalable formuler une hypothèse de travail. Pour ce faire, nous avons eu à déterminer d'un côté la nature des administrations publiques des pays africains francophones concernés et de l'autre, les conditions de succès de ces réformes administratives.

Nous avons ainsi réalisé que:

- les réformes administratives sont indispensables et inévitables actuellement pour les pays considérés;
- les conditions de succès de ces réformes font souvent défaut à ces pays où seule une aide internationale permet actuellement de pallier en partie ces insuffisances internes (apport en expertise et moyens matériels et financiers);
- cette aide internationale est souvent limitée dans le temps et dans l'espace et de ce fait, vise l'atteinte des objectifs concrets et mesurables dans des délais souvent courts et qui, dès lors, pourraient paraître insuffisants pour amener des changements durables au niveau des hommes et de leur culture qui semblent demander des délais plus longs.

Devant ces contraintes, nous avons pensé que vraisemblablement, les États africains opteraient pour des réformes ponctuelles et partielles aux résultats prévisibles et mesurables dans des délais courts de type structurel.

Ainsi, nous avons supposé que cette approche fut celle que le D.D.E.S. a adoptée dans sa démarche pour implanter des réformes administratives dans ces pays. Pour tester cette hypothèse, nous avons choisi comme cadre d'intervention de cette étude trois projets de réforme administrative dans trois pays francophones qui sont le Burkina Faso, la Guinée et le Mali.

Par ailleurs, pour réaliser cette étude, nous avons développé un cadre de référence et des méthodes de recherche personnalisés à partir de différents modèles recensés dans la littérature.

Notre modèle de référence a eu à intégrer l'approche systémique, le modèle d'analyse des organisations de Kast & Rosenzweig et un certain nombre de modèles de l'approche structurelle.

Au niveau des méthodes de recherche et d'analyse, nous avons privilégié l'examen et l'étude de documents pour la collecte de nos

données, et, pour leur analyse, avons procédé au développement de nos propres grilles pour l'analyse du contenu et du processus des projets retenus.

Les notions principales tirées de la littérature et qui s'intègrent dans notre modèle personnalisé de grilles d'analyse sont entre autres; l'environnement, le sous-système buts et valeurs, le sous-système structure et le sous-système technologie, le sous-système psychosocial et le sous-système management.

Cette mise sur pied d'un cadre de référence et d'une méthodologie appropriée de recherche nous a permis de faire la cueillette et l'analyse des données et l'appréciation des résultats obtenus structurant, par ce fait même, notre cheminement en quatre grandes étapes pour la suite de notre travail.

Dans un premier temps, nous avons effectué des déplacements à New-York, siège du D.D.E.S. pour la collecte des données.

Dans un deuxième temps, nous avons procédé à l'analyse des données pour dégager la nature et le contenu des projets retenus et pour identifier le processus utilisé relatif à la séquence de parcours de la réforme à travers les différents sous-systèmes internes à l'organisation.

Dans un troisième temps, nous avons déterminé le degré de concordance entre les différentes étapes effectives des trois projets et les étapes du parcours théorique de l'approche structurelle.

Dans un quatrième temps enfin, nous avons porté l'appréciation finale sur les résultats obtenus à la lumière de nos critères d'évaluation des résultats retenus selon lesquels une approche n'est dite structurelle que lorsque le contenu et le processus tant au niveau des extrants qu'à celui des activités pris ensembles sont structurels pour l'ensemble des projets retenus.

Ainsi, les résultats obtenus n'ont validé qu'en partie notre hypothèse. En effet, les trois projets au niveau de leurs extrants (produits à livrer) sont de contenu structurel. Par contre, les activités dans ces projets présentent un contenu mitigé avec cependant une dominance relative au niveau du sous-système structure.

Au niveau du processus, les séquences de parcours effectifs de ces projets ne concordent, elles aussi, que partiellement avec celle du parcours théorique retenu.

Par conséquent, les résultats pris dans leur ensemble tant au niveau du contenu qu'à celui du processus des différents projets, ne semblent pas valider notre hypothèse.

Mais, malgré ce résultat mitigé, nous avons jugé qu'il serait utile de continuer la recherche pour déterminer la nature de l'approche du D.D.E.S. en Afrique francophone d'Afrique au Sud du Sahara, compte tenu de l'importance de son intervention et de la place qu'occupe la réforme administrative.

Car, dans toute approche comportant des avantages et des inconvénients, la connaissance de la nature d'une démarche, pourrait permettre de pallier ses insuffisances pour maximiser ses avantages escomptés.

Aussi, suggérons-nous que ce travail soit considéré comme une amorce à une étude beaucoup plus étendue pouvant déboucher sur des résultats définitifs susceptibles d'être généralisés en vue des actions appropriées à prendre dans le cadre des réformes à implanter.

CHAPITRE 1 - INTRODUCTION

CHAPITRE 1: INTRODUCTION

Les différentes administrations des pays francophones d'Afrique au Sud du Sahara, semblent toutes héritières de l'administration métropolitaine française quant à leurs fondements, leur fonctionnement et leur typologie: vestiges des structures administratives coloniales.

Cependant, après les indépendances des années 60, la plupart de ces administrations ont connu une grande mutation du fait, entre autres raisons, de l'extension plus ou moins voulue du rôle de l'État dans ces pays. Les administrations tentent de se muer d'administration de «commandement» en **administration de développement**, selon le discours et la terminologie de l'époque, en vue de planifier l'économie et de mobiliser et d'allouer les ressources aux fins d'accroître le développement économique et social.

Aussi les processus administratifs et les structures organisationnelles connurent-ils un développement considérable. Cette adaptation pour la gestion de la croissance ne s'est cependant pas révélée adéquate pour faire face à la crise économique des années 80. Cette fois encore, les administrations devaient connaître d'autres mutations afin de permettre une gestion de l'État adaptée au nouveau contexte de contraintes financières, économiques et aussi sociales, chacune de ces mutations donnant lieu à diverses opérations de réforme administrative.

De telles réformes peuvent couvrir plusieurs domaines et viser de multiples objectifs:

- amélioration des structures de l'appareil gouvernemental et administratif;
- renforcement des politiques et pratiques de gestion (centrales / locales);
- amélioration du rendement des administrations;

- contrôle des effectifs et mise en place de système de gestion courante et prévisionnelle des agents de l'État, etc.

Les États s'engagèrent dans ces réformes avec l'aide des organismes internationaux dont ceux du système des Nations-Unies et plus particulièrement par son agence d'exécution en matière de développement, le Département pour le développement économique et social (D.D.E.S.).

L'objectif de ces réformes c'est, bien entendu, de rendre les administrations concernées efficaces. Mais la façon d'y parvenir peut varier suivant les approches privilégiées par l'agence d'exécution et en fonction des contextes, de la nature de la bureaucratie en place et des stratégies et politiques en vigueur.

La présente étude vise à analyser sous l'angle du contenu et du processus, les opérations de **réforme administrative effectuées par le D.D.E.S. dans certains pays francophones d'Afrique au Sud du Sahara** à savoir **la Guinée, le Burkina Faso et le Mali** et ce, à travers l'analyse d'un certain nombre de projets de réforme administrative récents et répondant à la définition retenue par les Nations-Unies.

Les pays ci-dessus cités, bénéficient de l'appui du D.D.E.S., par l'intermédiaire du PNUD, depuis déjà un certain nombre d'années. Les interventions du D.D.E.S. se poursuivent encore aujourd'hui et couvrent un large éventail.

Dans les prochains chapitres, nous allons couvrir:

- la problématique de la réforme administrative dans des pays d'Afrique francophone;
- le cadre de l'intervention de la recherche: pays bénéficiaires et agence d'exécution;
- la développement d'un schéma de référence et d'analyse pour la réforme administrative;
- l'analyse des projets du D.D.E.S. retenus;
- la conclusion générale.

***CHAPITRE 2 -
PROBLÉMATIQUE DE LA RÉFORME ADMINISTRATIVE***

CHAPITRE 2 - PROBLÉMATIQUE DE LA RÉFORME ADMINISTRATIVE

Notre étude vise à dégager un modèle des pratiques et des méthodes de réformes administratives actuellement employées par le D.D.E.S. dans certains pays francophones ouest africains à partir de certains projets et de leurs modalités d'implantation de changements désirés au niveau des administrations publiques respectives de ces pays.

Pour ce faire, il nous paraît opportun de définir, dans un premier temps, le sens que nous entendons donner à la notion de réforme administrative; ensuite, il s'agira de préciser l'importance que revêt la réforme administrative pour les pays africains en général et pour les pays retenus en particulier. Enfin, nous définirons d'une façon succincte les processus les plus fréquents d'implantation d'une réforme administrative en tant qu'opération de changement, ce qui nous permettra de camper notre hypothèse de travail quant à la nature de la démarche du D.D.E.S. en matière de réforme administrative, hypothèse qui sera, dans la seconde partie de notre étude, testée par une analyse concrète des projets retenus.

2.1 *La réforme administrative*

En vue de renforcer l'administration publique pour la rendre efficace et efficiente, des efforts intégrés et systématiques doivent être engagés pour apporter des changements fondamentaux dans le système de fonctionnement de ces administrations.

Les modifications à entreprendre dans l'ensemble du système administratif correspondent au concept de réforme administrative. Cependant, sa définition varie d'un auteur à un autre.

2.1.1 Essai de définition

Bouchard¹ parle d' «...un ensemble de propositions et activités conduites dans le but d'apporter une amélioration à la suite d'un diagnostic portant sur les causes et les conséquences de lacunes et déficiences de fonctionnement de l'administration».

Les directeurs des ENA, à la 5e Conférence des IAP et ISM d'Afrique², définissent la réforme administrative comme étant «une politique dont les objectifs consistent à apporter des changements significatifs dans l'organisation et le fonctionnement des administrations publiques».

Benaissa³ du D.D.E.S. parle plutôt de la modernisation qui fait référence «aux stratégies et moyens qui ont été adoptés pour orienter le développement économique, réhabiliter et renforcer les institutions et les processus administratifs et enfin définir la responsabilité tant politique qu'administrative des autorités».

La notion de réforme administrative étant de définition et d'acceptation diverses, selon les auteurs, les praticiens et les époques, nous en retiendrons une qui semble la mieux partagée au niveau du système des Nations-Unies.

En effet, elle part du principe qu'il y a une distinction à faire entre réforme administrative et des activités normales et continues d'amélioration de l'administration de la gestion publique.

Ainsi, la réforme administrative peut s'entendre comme celle exigeant de grands changements. Elle s'analyse comme étant

¹ Gilles Bouchard (sous la direction) (1991), Réforme administrative dans les pays francophones, Éd. d'Acadie, Moncton.

² 5e Conférence des directeurs des ENA IAP/ISM d'Afrique (1991), Rapport final, Libreville, décembre, p. 3.

³ Hamdan Benaissa (1991), «L'avenir de l'État dans une économie de marché», discours à l'occasion du 25e anniversaire de l'Institut international d'administration publique, Paris, novembre.

...des efforts délibérément conçus en vue d'introduire des modifications fondamentales dans les systèmes d'administration publique, au moyen des réformes générales où, tout au moins, des mesures visant à améliorer un ou plusieurs éléments-clés tels les structures, le personnel et les méthodes d'administration.⁴

En d'autres termes, le but principal de la réforme administrative, c'est le développement et l'élargissement des capacités d'administration et de gestion de l'administration publique en vue d'en faire un instrument efficace pour la mise en oeuvre des objectifs nationaux de développement.⁵

Les principaux domaines sur lesquels portent ces programmes sont en général les mécanismes de gouvernement, la Fonction publique, le personnel de l'État et de l'Administration.

Les qualités les plus recherchées demeurent la rationalisation, l'efficacité et la performance qui couvrent des réalités différentes selon les époques et selon les pays.

C'est ainsi que pour les pays francophones subsahariens, la réforme administrative a revêtu plusieurs significations.

À partir des années 60, années des indépendances, il s'agissait de la rationalisation de l'ensemble des structures et de processus administratifs de l'appareil de l'État.⁶ Elle visait à faire face à la croissance des administrations publiques et parapubliques due au fait qu'on croyait au mythe du développement économique et social initié par l'État et ce en l'absence d'un secteur privé concurrentiel. De plus,

⁴ Nations-Unies (1973), Séminaire interrégional sur les grandes réformes administratives dans les pays en voie de développement, Vol. I, Rapport du séminaire, Falmer, Brighton, Grande-Bretagne, ST/TAO/M/62, p. 5.

⁵ Ibid., p. 11.

⁶ Andres Perez (1991), «Légitimité administrative de l'État: l'administration publique dans les pays en développement» dans Revue Internationale des sciences administratives, Vol. 57, no 4, décembre.

on avait dû remplacer l'administration coloniale par des administrations nationales qu'il fallait constamment moderniser.

Dès le début des années 80, les réformes engagées devaient, avec la persistance d'une crise économique sans précédent, assurer une gestion efficace, dans un contexte inédit de contraintes financières et économiques. En d'autres termes, elles tenteront d'adapter les moyens de plus en plus réduits de l'État à ses besoins.⁷

Avec l'avènement de cette crise économique et sous la pression des programmes de stabilisation et de relance économique de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, la réforme administrative devient une préoccupation majeure de ces États et tend à rendre les administrations publiques plus efficaces en tant que structures d'accueil des réformes économiques.

2.1.2 Réforme administrative et le programme d'ajustement structurel

Parallèlement au consensus établi quant à la distinction à faire entre la réforme administrative et les activités normales d'amélioration de l'administration, un autre consensus semble se dessiner sur le sens qu'il faut donner à des concepts tels que la réforme administrative technique et la réforme économique et financière.⁸

- La réforme administrative dite technique vise au renforcement des structures, des procédures et du personnel de l'appareil administratif, c'est-à-dire à perfectionner l'instrument de mise en oeuvre des politiques gouvernementales.

⁷ Michel Rambourg (1992), Séminaire sur la réforme administrative, Programme intégré de management pour les cadres étrangers (PIMCE), juin.

⁸ Lem-Hoan Truong (1990), «Réforme administrative: outil de développement économique et social» in La réforme administrative en Afrique francophone: le développement des ressources humaines, sous la direction de Georges Hénault et Yannick Porte Bois, Institut de développement international et de coopération, Ottawa, p. 130.

- La réforme économique, elle, s'occupe de la rationalisation des politiques elles-mêmes en révisant le rôle de l'État par le désengagement de celui-ci en tant que producteur économique. Elle est liée aux préoccupations économiques et financières et fait l'objet de l'appui des institutions tels que la B.M. et le FMI.⁹

Elle vise à changer, par des réformes, les politiques gouvernementales relatives à l'équilibre budgétaire et à l'efficacité de l'administration dans son rôle de régulateur des mécanismes de marché.

L'origine de cette démarche se trouve dans l'avènement et la persistance d'une crise économique et sociale grave qui frappe la plupart des pays en développement d'une part et d'autre part dans la recherche de solutions de nature économique à celle-ci.

Cette recherche de solutions de nature économique s'inspire des écrits des économistes libéraux qui, partant d'une critique relative au poids des dépenses publiques, à l'abondance et à la complexité de la réglementation sociale et à l'ingérence de l'État dans le secteur privé, préconisent la réduction du rôle de l'État dans le fonctionnement de l'économie.¹⁰

Il est apparu évident que les réformes économiques ne peuvent être mises en oeuvre et soutenues efficacement que par une administration efficace et performante. Par conséquent, les réformes administratives dites techniques et les réformes économiques s'avèrent complémentaires et, de ce fait, se doivent d'être conçues ensemble en tant que mécanismes de changement.¹¹

⁹ Ibid., p. 21.

¹⁰ Gilles Bouchard, op.cit., p. 64-65.

¹¹ Lem-Hoan Truong, op.cit., p. 23.

2.1.3 Réforme administrative et changement

Réformer c'est changer «au moyen d'une série d'actions dont le choix et l'orchestration résultent d'une analyse systématique de la situation en cause». ¹²

Ainsi la réforme administrative doit être considérée comme un outil de changement devant permettre d'améliorer une situation donnée, jugée insatisfaisante.

La réforme, à l'instar de toute implantation de changement, se doit donc d'être bien conçue, planifiée, implantée et évaluée. Elle doit s'attaquer soit aux éléments structurants de l'État (structures, procédures, technologie, stratégies et politiques) soit aux hommes et à la culture (attitudes, comportements, etc.); soit à l'ensemble des composantes de ces administrations avec la certitude que chaque élément réformé aura des répercussions sur les autres éléments ¹³.

2.2 *La réforme administrative dans les pays francophones d'Afrique subsaharienne*

La réforme administrative, en tant qu'instrument de redynamisation des administrations publiques, occupe une place prépondérante dans les pays francophones considérés.

2.2.1 Importance de la réforme administrative pour ces pays

La performance des administrations publiques apparaît comme une condition de succès des politiques nationales de développement tant sur le plan économique que social.

¹² G. Colletette et Gilles Delisle (1982), Le changement planifié: une approche pour intervenir dans les systèmes organisationnels, Ed. Agence d'Arc inc., ..., p. 49.

¹³ Pierre Beaudoin (...), La gestion du changement: une approche stratégique pour l'entreprise en mutation.

Les administrations publiques se doivent de posséder des compétences requises et des moyens humains et matériels nécessaires pour remettre en oeuvre les politiques gouvernementales.

Malheureusement, celles-ci se sont révélées au fil des années peu efficaces et même dysfonctionnelles.

C'est ainsi que des missions de coopération technique des Nations-Unies, amenées à faire des diagnostics de ces administrations et celles des pays en développement en général, les ont jugées peu performantes, inadaptées et responsables de l'échec des politiques de développement et des difficultés de communication entre les dirigeants et les populations rurales.¹⁴

Devant ce besoin de réforme, la plupart du temps urgent et vu l'appui et l'insistance des bailleurs de fonds qui conditionnent souvent leur contribution à une nécessaire amélioration de l'administration des pays concernés, la réforme administrative devient, la crise économique persistant, un passage obligé pour les administrations publiques africaines francophones. Mais, ces actions de réforme ne vont pas sans mal. En effet, ces administrations, à l'instar de toutes les bureaucraties, sont réfractaires à tout changement, donc aux réformes administratives du fait de la place qu'elles occupent dans le système légaliste qui est le leur et de l'acharnement des acteurs de ces administrations à vouloir défendre et sauvegarder à tout prix les avantages matériels acquis et les positions sociales et statutaires occupées auxquelles ils s'identifient.¹⁵

¹⁴ Gérard Conac (1984), Les grands services publics dans les États francophones d'Afrique noire, Centre d'études juridiques comparatives, Éd. Economica Paris, p. 412.

¹⁵ Michel Crozier (1966), Phénomène bureaucratique, Éd. du Seuil, Paris.

2.2.2 Implantation de la réforme administrative dans les pays d'Afrique francophone subsaharienne

Il ressort de la littérature spécialisée que le contenu et la stratégie de la réforme administrative sont souvent fonction de la typologie de l'Administration concernée. Aussi, avant d'esquisser la nature des administrations des pays africains francophones subsahariens qui font l'objet de notre étude, il paraît opportun de rappeler la chronologie et la typologie des administrations occidentales d'une façon générale, puisque ces dernières ont toujours une influence en tant que modèle de référence sur ces dernières.

2.2.2.1 Typologie des administrations occidentales

Les administrations occidentales, dans leur effort de modernisation, semblent de plus en plus sous l'influence marquée du modèle de l'économie de marché, que cela soit au niveau des réformes, des structures et des procédures ou au niveau des rapports avec la population.¹⁶

Les mutations souhaitées consistent à remplacer l'administration centrée sur son fonctionnement par une administration orientée sur ses missions et sur ses usagers avec moins de procédures, plus de responsabilité et de meilleurs résultats.¹⁷

Cette évolution de la doctrine de l'administration est bien traduite par le modèle de Söderling et Pattersons (1986), tel qu'il apparaît au *tableau A* ci-après.

¹⁶ United Nations (1988), Selected Studies on Major Administrative Reforms, Administrative Innovations Series I, United Nations, New-York, p. 9.

¹⁷ Hervé Serieyx (1992), «Les stratégies de changements» in Politiques et management public, Vol. 10, no 1, mars.

Tableau A: Les trois doctrines de l'administration publique

	Etat légaliste	Etat démocratique	Etat à économie de marché
Norme	La loi	Volonté du peuple	Le marché
Critère	Justice	Représentation	Efficacité
Rôle du citoyen	Administré	Électeur	Client
Relation d'autorité vis-à-vis de la société	Indépendance	Sensibilité politique	Sensibilité à la demande
Prototype	le tribunal	Mouvement populaire	Sensibilité à la demande
Rôle professionnel	Juriste	Représentant	Économiste

Source: Söderling and Patterson (1986), cité dans Nations-Unies Selected Studies on Major Administrative Reforms, Administrative Innovations, Series I, New-York, p. 11.

Selon cette chronologie et typologie de développement de l'administration publique, il existe trois doctrines dominantes.¹⁸

- 1) **Dans l'État «légaliste»**, l'administration est bureaucratique de type weberien. C'est une administration légale, impersonnelle - rationnelle. La loi est un phénomène stable et c'est elle qui gouverne. Les autorités publiques et agents de l'État agissent conformément à la loi.

¹⁸ Ibid., p. 9-16.

Dans ce contexte, l'administration devient une machinerie complexe. Elle applique des règles abstraites, à travers de multiples couches hiérarchiques, chaque niveau assumant des rôles stables et clairs.

- 2) **Dans l'État «démocratique»**, ce sont les politiques qui gouvernent. La loi devient un phénomène moins stable. Elle joue simplement le rôle d'instrument de réforme: un outil.

Les souhaits de changement exprimés par les citoyens à travers leurs représentants élus constituent les nouvelles normes qui règlent les activités de l'administration.

- 3) **Dans l'État axé sur «l'économie de marché»**, l'administration, tout en préservant les acquis de la démocratie, incorpore la notion du désir individuel des citoyens à satisfaire. La différenciation des services devient un objectif politique: le citoyen devient client. Des nouvelles façons de voir et d'agir sont introduites. Elles visent plus spécifiquement l'atteinte des objectifs et des résultats, par l'introduction des méthodes managérielles privées de gestion dans l'administration ou tout simplement par la privatisation et la déréglementation des services administratifs.

L'analyse des administrations occidentales dans leur fonctionnement quotidien et dans leur effort de réforme, révèle à la fois la persistance des administrations légales et réglementaires, le rôle prépondérant du citoyen décideur par l'entremise des élus et la volonté de dépasser l'administration classique pour arriver à une administration d'objectifs essentiellement tournée vers la performance. La plupart des États occidentaux sont à cheval sur ces trois dimensions. Ils se différencient au niveau de leurs administrations par leur degré respectif d'avancement suivant cette chronologie ascendante.¹⁹

¹⁹ Ibid., cette partie s'inspire largement du document précité.

2.2.2.2 Nature des administrations publiques des pays francophones d'Afrique

Les administrations des pays africains francophones sont issues, comme précisé plus haut, des administrations coloniales, elles-mêmes héritées de l'administration métropolitaine française ou belge. Elles ont donc hérité, en les renforçant, de ses structures, de ses normes d'autorité et de sa conception de l'organisation et, principalement, de sa philosophie de l'État.

La philosophie de l'État à la française, fondée sur l'unité - forte concentration - la hiérarchisation des fonctions et l'intérêt général, se trouve être le fondement même des administrations francophones d'Afrique subsaharienne.²⁰

Cette philosophie se traduit concrètement par la soumission de tout ce qui est public à l'État national et par la subordination de tout ce qui est privé au public.

Tout doit donc céder le pas à l'intérêt général, ce qui explique l'omniprésence de l'État et ses interventions dans presque tous les secteurs. Michel Crozier²¹, parlant du concept français de l'intérêt général, soulignait que

...l'État à la française, en voulant maintenir à tout prix un intérêt général, effectivement important, mais forcément abstrait, tend enfin à privilégier les contrôles, plus particulièrement les contrôles de conformité.

Dès lors, on ne saurait être étonné que les administrations publiques des pays d'Afrique francophone privilégient elles aussi les contrôles de conformité dans leur mécanisme de fonctionnement.

²⁰ Michel Crozier (1987), État modeste, État moderne, Stratégie pour un autre changement, Éd. Fayard, p. 75.

²¹ Ibid., p. 75-76.

En effet, ces administrations affichent les caractéristiques propres aux bureaucraties de type weberien, à savoir:²²

- une séparation nette entre prise de décision et exécution;
- une base légale à l'action qui en tire sa légitimité;
- la transposition de la politique en règles juridiques abstraites;
- l'organisation hiérarchique de l'administration;
- la position officielle du fonctionnaire au sein de l'administration et dans le recours à l'autorité;
- l'accent mis sur les communications et procédures formelles et écrites contrôlables.

Ce sont des règles qui définissent les missions et régissent le comportement des personnes par le biais de la définition réglementaire préalable des processus, et des différents pouvoirs des fonctionnaires. L'agent de l'État est jugé en fonction de sa capacité à appliquer les règles et donc de l'étendue de sa connaissance des systèmes réglementaires.

L'efficacité est considérée sous l'angle d'une application qualitativement correcte des règles.

Au niveau opérationnel, les objectifs politiques sont transposés dans des règles qui sont diffusées dans l'ensemble de l'administration.²³

En plus de ce cadre juridique propre à l'État légaliste weberien, qui détermine l'organisation, le fonctionnement et même le comportement de l'administration publique et de ses agents, l'État francophone subsaharien présente un autre trait de caractère propre à l'Afrique. Il s'agit du modèle de l'État dit «patrimonial»²⁴ dans lequel, les agents de l'État se considèrent comme constituant l'administration personnelle

²² Bob Bonwitt (...), «Réforme de l'administration publique: des missions aux objectifs» in Revue internationale des sciences administratives, vol. 55, no 2, p. 256.

²³ Ibid., p. 209.

²⁴ Alain Serge Mecheriakoff (1987), «L'ordre patrimonial: essai d'interprétation du fonctionnement de l'administration francophone subsaharienne», in Revue française d'administration publique, no 2, avril-juin, p. 123.

du «chef». Comme ils pensent dépendre de lui, ils sont par conséquent à sa disposition et lui sont politiquement soumis.

Le patrimonialisme constitue la plus importante source de dysfonctionnement des administrations africaines et représente par ce fait la contrainte la plus difficile à surmonter pour les réformes administratives.²⁵

En outre, les administrations évoluent dans des pays où les systèmes politiques ne sont pas encore bien établis, les règles du jeu démocratique et administratif ne sont pas encore tout à fait intériorisées telles qu'elles apparaissent sur le plan formel.²⁶

Sur un autre plan, il est à souligner que le politique et l'administratif ne sont pas distincts; dans la réalité des faits, ils se confondent très souvent, dans la mesure où l'administration publique est la grande pourvoyeuse des dirigeants politiques. Les politiciens sont donc pour la plupart issus des rangs des fonctionnaires ou de l'armée. Car dès les années des indépendances, l'administration publique apparaît dans les pays francophones d'Afrique comme la base de la catégorie sociale gouvernante, la base principale du leadership politique de ces États.²⁷

Enfin, les administrations connaissent une autre contrainte de taille vis-à-vis d'une partie importante des citoyens de ces pays, ce qui renforce leur isolement: elles utilisent une langue (et des normes qui sont écrites dans une langue étrangère) qui n'est comprise que par les citoyens scolarisés. Conséquence: la langue du travail administratif, la langue des normes juridiques et législatives opposables en principe à tous les citoyens - personne n'est censé ignorer la loi - n'est comprise

²⁵ F.F. Keder (...), «L'État sous-développé en Afrique noire: clientélisme politique ou néo-patrimonialisme?» in Centre d'études de l'Afrique noire, IEP de Bordeaux, Travaux et documents, no 1, cité d'après MESCHERIA Koff, *op.cit.*, p. 132-133.

²⁶ Georges Héroult et Yannick Portebois (1990) sous la direction de La réforme administrative en Afrique francophone: le développement des ressources humaines, Institut de développement international et de coopération, Ottawa, p. 21.

²⁷ Gérard Conac, *op.cit.*, p. 9.

que par une minorité des adultes, le taux d'alphabétisation étant très bas.²⁸

Les principales caractéristiques des administrations publiques des pays francophones subsahariens, semblent les rapprocher, à notre avis, des administrations des États légalistes décrits dans la typologie établie par Söderling et Patterson.

2.2.2.3 Comment entreprendre la réforme administrative d'une bureaucratie administrative

La réforme administrative dans les États africains francophones subsahariens vise à réformer et à réorganiser les administrations en présence. Il ne s'agit pas de perfectionner des mécanismes de décision et d'action déjà élaborés, mais d'organiser une administration moderne.²⁹

Or, l'ensemble de la littérature s'accorde pour dire que les bureaucraties sont conservatrices et résistent au changement.³⁰

En d'autres termes, les changements dans les bureaucraties s'effectuent rarement en réponse à une dynamique interne. Ils s'effectuent sous l'influence des pressions externes. D'où la nécessité d'imposer des réformes à ces bureaucraties si on veut qu'elles soient performantes.³¹

Plusieurs types de moyens peuvent pour cela être utilisés dont la pratique classique qui consiste à convaincre les hauts cadres de l'administration que le changement est impératif et à associer certains d'entre eux à la mise au point de la réforme à implanter.³²

²⁸ *Ibid.*, p. 34.

²⁹ Luc Rouban (1989), «Fonction publique et politique de modernisation administrative en France» in *Revue internationale de sciences administratives*, vol. 55, no 3.

³⁰ Michel Crozier, *op.cit.*, p. 261.

³¹ G.E. Caiden (1991), *Administrative Reform Comes of Age*, Walter de Gruyter, p. 38.

³² *Ibid.*, p. 38.

2.2.2.4 Le parcours du changement

Pour ce qui concerne les réformes elles-mêmes, il peut s'agir de changer des éléments structurants de l'administration ou de s'attaquer au facteur humain ou à une combinaison de quelques-unes de ces composantes.

Le choix à faire, c'est la manière d'amener le changement. Faut-il changer les hommes pour changer les éléments structurants de l'administration ou faire l'inverse, c'est-à-dire changer les structures et changer les hommes en fonction des nouvelles structures ? Deux grandes approches fort différentes, tant par les activités à réaliser que par les méthodes à employer !

2.2.2.4.1 Les approches «humanistes»

Elles préconisent de tenter de changer les organisations en changeant d'abord les hommes.³³

Ces approches ont l'avantage de pouvoir éliminer ou diminuer la résistance et de favoriser l'adhésion des personnes concernées par le changement. Elles se traduisent concrètement par l'action sur les attitudes et sur les comportements des agents pour leur faire prendre conscience de leur rôle essentiel dans l'administration et au niveau des connaissances (pour leur permettre de faire l'acquisition des connaissances et habiletés nécessaires à l'exercice de leur rôle).³⁴

En dernière analyse pour ce type d'approche, il faut amener des changements de mentalités et accroître les capacités en matière d'expertise et de techniques de gestion avant d'entreprendre la réforme des structures, des processus ou des procédures administratives.

³³ P. Lawrence (1958), The Changing of organizational Behavior Patterns.

³⁴ Gilles Bouchard, op. cit., p. 224.

C'est donc un travail de sensibilisation et de formation et qui doit toucher tout le personnel impliqué ou concerné par la réforme.

C'est dans ce sens que Michel Crozier³⁵ souligne, parlant de la France

...qu'une stratégie de modernisation de la société française doit d'abord porter sur le développement de ses ressources indispensables que constituent ses fonctionnaires. C'est de parvenir à changer le mode de raisonnement des élites administratives.

La stratégie de changement doit comporter une priorité d'action sur les hommes; bien qu'elle soit une oeuvre chère et de longue haleine.³⁶

2.2.2.4.2 L'approche structurelle

Cette deuxième approche situe la capacité de changement d'une organisation dans son design structurel. Celui-ci doit refléter un ajustement aux différentes contraintes qui pèsent sur l'organisation.³⁷

Cette approche se concentre sur des réformes structurelles, sur la réforme des processus de prise de décision, sur des processus opératoires et sur la professionnalisation des agences publiques.³⁸

2.2.2.4.3 Le choix d'une approche appropriée aux pays d'Afrique francophone

Pour engager une réforme administrative, un choix d'approche devrait être fait à savoir:

- soit commencer par changer les hommes avant de s'attaquer aux éléments structurants de l'administration;

³⁵ Michel Crozier, op. cit., p. 209.

³⁶ Ibid., p. 88.

³⁷ Jean-Louis Denis et F. Champagne (1990), «Pour comprendre le changement dans les organisations» in Gestion, février.

³⁸ E.G. Gaiden et Henrich Siedentpf (1982), Strategies of Administrative Reform, Lexington Books, D.C. Health and Company, Massachusetts, p. XII.

- soit commencer par ces derniers pour ensuite s'attaquer aux acteurs que sont les hommes;
- soit enfin entreprendre le changement de tous ces éléments d'une façon globale dans un dosage reflétant l'importance à accorder à chacun d'eux, à la seule fin d'obtenir le meilleur impact possible pour un changement durable.³⁹

Leemans⁴⁰ suggère pour sa part une approche contingente et mixte où le degré de l'importance à accorder à la «dose» structurelle ou humaniste doit dépendre de la forme particulière de l'objet de la réforme et du contexte propre aux administrations publiques concernées.

Pour ce qui concerne les administrations publiques africaines des pays francophones, il s'agit véritablement d'organiser les bases d'une administration moderne par la mise en place d'une structure adéquate et de bonnes procédures et par une formation appropriée.⁴¹ Pour ce faire, une approche structurelle paraît pertinente.

La nature même de ces bureaucraties commande une telle approche.

En effet, les changements souhaités dans les structures et les pouvoirs des organes de décision à différents niveaux du gouvernement et de l'administration, ou dans leurs relations réciproques, doivent être formalisés par des actes législatifs ou réglementaires.

Par ailleurs, l'approche humaniste, même si elle est souhaitée, apparaît d'application plus longue et en conséquence, plus difficile à justifier au préalable.

³⁹ G.E. Gaiden, op.cit., p. 134.

⁴⁰ A.F. Leemans (1976), The Management of Change in Government, Institute of social studies, vol. I, Belgique, p. 49.

⁴¹ 5e Conférence des directeurs des ENA, Loc. cit., p. 3.

Car, en plus des conditions de succès⁴² pour toute réforme administrative d'envergure qui font souvent défaut aux pays africains, compte tenu de leur niveau de développement économique actuel et même politique, où seule une aide internationale permet de pallier en partie ces insuffisances internes, l'approche humaniste en outre semble nécessiter des délais assez longs pour changer les hommes et leur culture.

Dès lors, elle s'accommode peu ou mal des interventions ponctuelles aux résultats qu'on voudrait mesurables dans des délais courts.

De fait, la plupart de ces pays s'engagent plutôt dans des réformes partielles et de type structurel, avec l'appui des bailleurs de fonds internationaux qui leur fournissent l'expertise technique et les finances nécessaires. Ceci se traduit concrètement par des contraintes au niveau des délais (durée des réformes à entreprendre), au niveau de l'expertise (experts internationaux) et des moyens (financiers et matériels).

D'une manière générale, il ressort de l'analyse qui précède que les administrations publiques des pays francophones d'Afrique subsaharienne, se caractérisent par un contexte propre et des contraintes spécifiques dont doit tenir compte toute réforme administrative envisagée.

⁴² Selon A.F. Leemans, *op.cit.*, p. 51, les conditions de succès sont:

- une détermination politique sans équivoque et durable;
- l'existence d'une expertise administrative adéquate et des ressources financières et matérielles suffisantes;
- l'existence d'une pression populaire et démocratique soutenue des citoyens vis-à-vis des hommes politiques et de l'administration;
- une application nécessitant des délais assez longs pour changer les hommes et, à travers eux, leurs attitudes, leurs comportements et leur culture.

Ce sont:

- un environnement juridico-administratif omniprésent: État «légaliste»;
- un niveau de développement économique peu élevé: manque d'expertises nationales et insuffisance de ressources matérielles et financières;
- des contraintes sociales et culturelles spécifiques: taux élevé d'analphabétisme, barrières culturelles vivaces («le patrimonialisme»).

Ces caractéristiques réunies empêchent d'aborder certains des aspects importants et durables des réformes. Le seul créneau de réforme qui reste et qu'il soit possible d'exploiter dans un délai restreint et mesurable demeure celui des «structures».

Ainsi, les réformes administratives à entreprendre dans ces pays pour tenir compte de leur contexte et de leurs contraintes spécifiques devraient, vraisemblablement, emprunter l'approche structurelle.

2.3 Hypothèse de travail

Considérant le contexte, les contraintes et la spécificité des administrations des pays francophones d'Afrique, comme souligné dans le paragraphe précédent et l'approche structurelle qui semble s'en dégager comme étant la plus appropriée, nous faisons l'hypothèse que le D.D.E.S., agence d'exécution des Nations-Unies en matière de réforme administrative, privilégie dans sa démarche de réforme, l'approche structurelle pour les pays francophones d'Afrique subsaharienne.

Notre travail consiste donc, à travers l'analyse des certains projets de réforme administrative des pays choisis, à vérifier ou non cette hypothèse.

CHAPITRE 3 -
CADRE DE L'INTERVENTION DE LA RECHERCHE

CHAPITRE 3 - CADRE DE L'INTERVENTION DE LA RECHERCHE

Pour valider notre hypothèse de travail, nous avons, comme cadre de l'intervention de notre étude, retenu d'un côté, les pays francophones d'Afrique subsaharienne bénéficiaires des projets de réforme administrative choisis et de l'autre le D.D.E.S., agence d'exécution desdits projets qui est un département du Secrétariat général des Nations-Unies.

3.1 Pays bénéficiaires retenus et projets de réforme choisis

Trois pays francophones d'Afrique subsaharienne et trois projets de réformes administratives ont été retenus dans le cadre de ce travail.

3.1.1. Pays retenus

Notre projet d'étude se rapportant aux pays francophones d'Afrique noire, nous avons choisi les trois pays que sont la Guinée, le Mali et le Burkina Faso, suivant les critères ci-après.

- Les pays doivent être francophones.
- Ils doivent avoir entretenu des relations de coopération technique avec le D.D.E.S.
- Ils doivent avoir entrepris des grands changements dans l'administration publique touchant divers domaines (la réforme administrative) avec l'appui des bailleurs de fonds extérieurs.

Les principales caractéristiques de ces pays peuvent s'analyser schématiquement de la manière suivante. Cf *tableau B*

Tableau B: Caractéristiques des pays retenus

INDICATEURS		UNITÉ	BURKINA FASO	MALI	GUINÉE
Si-tua-tion géo-gra-phi-que et poli-ti-que	Position géographique		Pays enclavé ouest africain	idem	Pays désenclavé ouest africain
	Nature du régime		Régime présidentiel	Régime présidentiel	Régime présidentiel militaire
	Monnaie		Franc CFA (1FCFA=0,02FF)	Franc CFA	Franc guinéen (1 F=0,035FF au 30-03-92)
	Langue officielle		Français	Français	Français
	Capitale		Ouagadougou	Bamako	Conakry
	Superficie	Km ²	274 200	1 240 000	245 860
D é m o g r a p h i e	Population*	million	9,42	8,42	26,1
	Densité	Km ² /hab.	34,4	6,8	5,92
	Croissance annuelle(c)	%	2,9	3,2	3,0
	Indice de fécondité (c)		6,5	7,1	7,0
	Mortalité infantile (c)	%	127	159	134
	Espérance de vie (c)	année	49	46	45
	Population urbaine (a)	%	9	19	26

Tableau B: Caractéristiques des pays retenus (suite)

C u l t u r e	Analphabétisme (a)	%	81,8	68	76
	Scolarisation 12-17 ans (a)	%	14,9	12,9	15,4
	Scolarisation 3e degré	%	0,7 (b)	0,2 (d)	1,4 (h)'
A r m ée	Armée de terre	million hab.	7	6,9	8,5
	Marine	millier hab.	---	0,05	0,4
	Aviation	millier hab.	0,2	0,4	0,8
É c o n o m i e	PIB	million \$	3 061	2 428	3 093
	Croissance annuelle 1980-1990	%	4,1	3,8	-1,8 (é)
	Croissance annuelle 1991	%	3,0	0,5	3,5
	PIB/habitant	\$	325	288	522
	Dette extérieure totale	million \$	1 023	2 600	2 588
	Service de la dette/ export	%	7,2	15,0	10
	Taux d'inflation PUD 15,7	%	-0,5 (9)	2,4	17

Source: Etat du monde 1993, p. 261 et 267.

Pour le Burkina et le Mali, les chiffres sont de 1991, sauf les notes: a=1990; b=1989; d=1986; et=1988; f=1987; g=1985; h=1986; i=1984.

Pour la Guinée: d= États-Unis et Canada

é= 1980-1989

h'= 1988

k=1986

m=1982

3.1.2 Projets retenus

Pour choisir les projets, nous nous sommes basés sur la définition de la réforme administrative retenue dans le cadre de notre étude, à savoir l'apport délibéré des modifications fondamentales dans les systèmes de l'administration au moyen de réformes générales visant à améliorer plusieurs éléments clés de celle-ci.

Pour cela, nous avons été amenés à passer en revue l'ensemble des projets les plus récents dont l'information était disponible, menés par le D.D.E.S. dans les pays considérés.

Cette revue des différents projets nous a permis de retenir les projets suivants qui se rapprochent le plus de notre définition tel que cela apparaît au *tableau C* ci-après.

Tableau C: Récapitulatif des projets de réforme administrative retenus

	BURKINA FASO	GUINÉE	MALI
Code et titre de projet	BKF/91/005 Appui à la modernisation de l'administrtrion publique	GUI/88/002 Assistance à la réforme administrative	MLI/85/008 Assistance à la réforme administrative
Durée du projet	30 mois	24 mois	40 mois
Secteurs et/ou sous secteurs dans les pays bénéficiaires	Administration publique	Administration publique	Administration et finances publiques
Agent gouvernemental	Ministère de la Fonction publique et de la Modernisation de l'Administration	Ministère de la Réforme administrative et de la Fonction publique	Secrétariat général à la présidence
Agence d'exécution	DDES (ex. DTCD)	DDES (ex. DTCD)	DDES (ex. DTCD)
Date de lancement	Mars 1992	Janvier 1990	Janvier 1988
Apport gouvernemental	94 550 000 FCFA (en nature)	216 556 000 F guinéen	92 900 000 FCFA
Apports extérieurs origine	PNUD 2 745 000 \$ US	PNUD 2 371 956 \$ US	PNUD 907 700 \$ US
Objectif global poursuivi	Modernisation de l'organisation et de la gestion des structures	Réhabilitation de l'administration publique et des R.H. de l'État	Harmonisation des structures et définition des cadres organiques

Source: documents de projet BKF/91/005; GUI/88/002; MLI/85/008

3.2 *D.D.E.S.: agence d'exécution des Nations-Unies*

Après avoir présenté les pays qui ont été choisis pour le besoin de notre étude et les projets de réforme administrative retenus, il nous est apparu important de présenter le D.D.E.S. qui est l'agence d'exécution de ces projets et ce, à travers des documents de travail et des informations tirées des archives du PNUD, du Secrétariat général de l'ONU et du D.D.E.S. même.

Ainsi, pour mieux situer cette agence dans le contexte de notre travail, nous en faisons une brève présentation historique, ensuite, nous décrivons les conditions de son intervention dans les pays bénéficiaires; le mode de son financement et d'exécution des projets de réforme ainsi que le cadre de présentation utilisé pour ces projets, et ce, dans le cadre général de son intervention en rapport avec les bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires.

3.2.1 Historique

Pour assurer de manière efficace et unifiée les activités de coopération technique avec certains États membres de l'ONU et notamment avec les pays en développement, l'Assemblée générale des Nations-Unies, a, en 1978, créé le **Département de la coopération technique pour le développement** (D.C.T.D.). Ce dernier sera amené, cependant, avec le temps, à changer de dénomination. En effet, ce département a connu, au fil des ans, des modifications et des rénovations pour s'adapter à l'évolution du temps, aux préoccupations de restructuration des services du Secrétariat général de l'ONU et aux besoins des pays en développement.

C'est ainsi qu'en mars 1992, le D.C.T.D. et un certain nombre d'autres départements du Secrétariat général ont fusionné pour former le **Département pour le développement économique et social, D.D.E.S.**⁴³

⁴³ Note du Secrétariat général ST/SGB/248 du 16 mars 1992.

En décembre 1992⁴⁴, dans la foulée de restructuration des services du Secrétariat général, le D.D.E.S. a son tour a laissé place à un nouvel organisme: le Département pour l'appui au développement et à la gestion des services⁴⁵.

Ce nouveau département est dirigé par un haut responsable des Nations-Unies avec rang et prérogatives de sous-secrétaire général de l'O.N.U.

Ses structures de base et les différents organigrammes étaient en cours d'élaboration lors de notre dernier séjour.

Les responsabilités de ce département, malgré ses multiples mutations, restent sensiblement les mêmes, à savoir:

- assister et conseiller le secrétaire général des Nations-Unies dans ses fonctions de supervision générale des activités de coopération technique;
- exécuter les projets de coopération technique dans les pays en développement en collaboration avec les États bénéficiaires et fournir directement à ceux-ci des services consultatifs et de conseil.

Ces responsabilités élargissent d'autant son champ d'intervention⁴⁶ qui comprend des domaines aussi variés que sont:

- la planification du développement;
- les ressources matérielles et énergies;
- la population et le développement social;
- les statistiques;
- l'administration publique.

⁴⁴ Nations-Unies, Memorandum intérieur, note du secrétaire général no A/47/753 du 3/12/1992.

⁴⁵

Traduction de l'auteur: «Département for Development Support and Managements Services».

⁴⁶ Nations-Unies, Département de la coopération technique pour le développement, Dans les années 90 au service des pays en développement, p. 6.

3.2.2 Conditions d'intervention du D.D.E.S.

Étant un département du Secrétariat général de l'ONU, le D.D.E.S. reste fidèle, dans le cadre de ses interventions, au respect des principes et objectifs de la Charte des Nations-Unies et ne poursuit aucun but lucratif en tant qu'agence d'exécution des projets. En ce sens, il n'intervient au niveau des États qu'à leur demande et en respectant leur droit souverain de déterminer leur propres besoins et leur politique de développement⁴⁷.

D'une manière concrète, le Département a des conseillers au siège social à New-York qui peuvent être envoyés dans les pays en développement qui en font la demande afin de fournir des conseils ou de faire une formation technique de courte durée.

En outre, le D.D.E.S. dispose d'un vaste réseau d'experts et de consultants spécialisés dans ses domaines d'intervention et ces derniers sont souvent appelés à exercer leurs activités dans le cadre des projets qu'il exécute.

S'agissant plus particulièrement de l'intervention du D.D.E.S. au niveau de l'administration publique, objet de notre étude, ses activités sont anciennes et remontent aux premières missions de coopération technique envoyées par les Nations-Unies dans les pays en développement dans le cadre de l'ex D.C.T.D.

L'objectif était d'accélérer le développement par la mise en place d'administrations publiques efficaces. Il s'agissait à l'époque de créer des systèmes d'administration publique ou de restructurer les systèmes existants au moment des indépendances et de former le personnel.

⁴⁷ Dans la pratique cependant, les gouvernements ont tendance à s'en remettre souvent aux choix et aux options des agences d'exécution, selon Michel Rambourg. Michel Rambourg (1990), «Des projets de développement aux grands chantiers. La conception des projets de développement financés par le système des Nations-Unies» in Revue française d'administration publique, no 54, avril-juin, p. 187-2204.

Par la suite, l'accent a été mis sur l'analyse des politiques publiques, l'amélioration de l'organisation et de la gestion, le renforcement du dispositif gouvernemental, la décentralisation, etc.

Ces dernières années, du fait de la crise persistante dans les économies des pays en développement et de la nécessité de réduire les dépenses publiques, le D.D.E.S. intervient, souvent de concert avec les institutions de Bretton Woods, dans le cadre des Programmes d'ajustement structurel ou parallèlement à ceux-ci, pour entreprendre des réformes d'envergure dans les administrations publiques afin de les rendre plus productives et plus efficaces.

Ceci amène à procéder, en collaboration avec les pays demandeurs et les bailleurs de fonds dont le PNUD, à une évaluation des besoins et à la mise sur pied des projets de réforme.

Un appui tout particulier est fait pour aider plus spécialement au redressement de l'Afrique.

C'est ainsi que sur l'ensemble des projets exécutés par le D.D.E.S. en 1988, 45% étaient destinés à l'Afrique⁴⁸.

3.2.3 Mode de financement du D.D.E.S.

Le D.D.E.S. fournit une assistance directe dans son champ de compétence grâce aux financements provenant des différentes sources ci-après.

- Les ressources ordinaires proviennent du budget même du Secrétariat général de l'ONU. Elles permettent d'apporter une assistance rapide sous forme de missions de conseil de courte durée.

⁴⁸ Nations-Unies, Département de la coopération technique pour le développement, Dans les années 90, au service des pays en développement, p. 32.

- Les ressources extraordinaires proviennent du PNUD, du Fonds des Nations-Unies pour la population et des diverses institutions financières multilatérales.

Ces dernières ressources servent à financer les différents projets exécutés par le D.D.E.S. dont une partie du montant des frais lui reviennent en tant qu'agence d'exécution⁴⁹.

3.2.4 Mode d'exécution des projets de réforme

L'assistance technique fournie par le D.D.E.S. met en présence les bailleurs de fonds (notamment le PNUD), les États bénéficiaires qui sont en même temps mandataires des projets et l'agence d'exécution.

Ce concept de partenariat à trois composantes constitue un des traits essentiels et fondamentaux de l'assistance technique fournie dans le cadre des systèmes des Nations-Unies. C'est un système tripartite qui se résume ainsi qu'il suit:

- les gouvernements bénéficiaires de l'assistance financière et technique sont des gouvernements des États membres de l'ONU;
- les projets bénéficient de l'appui du PNUD et de l'assistance technique du D.D.E.S. à titre gratuit pour les pays bénéficiaires;
- les projets sont sous la responsabilité des pays initiateurs.

À ce titre, les États concernés doivent fournir un appui général et des apports nationaux en nature et en espèce comme effort complémentaire aux apports extérieurs.

Ces États doivent également participer sur une base tripartite (contribution du PNUD, des bailleurs de fonds et des États

⁴⁹ Ibid., p. 2

bénéficiaires) à la mise en oeuvre, au suivi et à l'évaluation des projets retenus.

3.2.5 Cadre de présentation des projets

Les projets conçus sont arrêtés et traduits dans⁵⁰ un descriptif de projet à vocation opérationnelle.

La responsabilité en incombe au gouvernement du pays hôte ou à l'institution désignée du pays récipiendaire qui ont le dernier mot dans toutes les phases du processus des projets qui cependant bénéficient de l'appui et du conseil technique de l'agence d'exécution.

Les documents de projet sont rédigés cependant selon un modèle standard suggéré par le PNUD et utilisé par le D.D.E.S. dont les éléments de base sont les suivants.

A) Contexte

- Explication succincte des principales caractéristiques du contexte de développement dans lequel se déroule le projet;
- Secteur et sous-secteur visés.
- L'existence d'une assistance extérieure dans le même secteur.

B) Justification du projet

- Énumération des raisons pour lesquelles le projet est entrepris.
- Le problème à résoudre (situation présente et situation visée).
- La stratégie et les modalités d'exécution du projet.
- Les raisons justifiant une assistance extérieure.

C) Objectif de développement

- C'est l'objectif de développement à long terme défini par le pays hôte dans le secteur considéré et relié au plan de développement global du pays (l'objectif du projet constituant en quelque sorte un sous-objectif du plan national).

⁵⁰ Cette partie s'inspire très largement du Manuel des programmes et projets du PNUD (MPP) IIIe partie, chap. II.

D) Objectifs immédiats, produits, activités

- L'objectif immédiat, c'est le but escompté du projet qu'il faut atteindre à la fin de sa mise en oeuvre.
- Chaque objectif immédiat nécessite pour être atteint la réalisation d'un certain nombre de produits ou résultats tangibles. Ce sont des **extrants** à livrer à la fin du projet.
- Les produits ou extrants commandent à leur tour une série d'activités qui sont des tâches concrètes à entreprendre dans le cadre du projet.

E) Apports

Ce sont les inputs du projet nécessaires à la réalisation des activités.

Ils sont de deux ordres:

- apports du gouvernement bénéficiaire;
- apports extérieurs.

F) Risques

Ce sont les risques pouvant intervenir et perturber l'exécution du projet pour en tenir compte.

G) Obligations antérieures et conditions préalables

- Détermination des mesures que le gouvernement doit adopter avant d'entreprendre les activités du projet (conditions à remplir pour recevoir une assistance extérieure et conditions préalables à réunir pour une exécution efficiente du projet.

H) Examen et évaluation des projets et rapports

- Ce sont les modalités de suivi et de contrôle qui doivent impliquer le gouvernement hôte, le bailleur de fonds et l'agence d'exécution, à savoir entre autres:
 - * examen tripartite;
 - * rapport final;
 - * évaluation tripartite avec des personnalités indépendantes et non impliquées dans l'exécution du projet mais désignées par les trois parties.

I) Contexte juridique

- Référence faite à l'accord liant le pays bénéficiaire au PNUD dit **accord type** relatif à l'assistance de celui-ci.

J) Budget

- Présentation détaillée du budget du projet.

K) Annexes

Le cadre standard comporte nécessairement des annexes qui sont:

1. Le plan de travail.
2. Le calendrier des examens et de l'évaluation du projet et des rapports.
3. Clauses juridiques standard pour les pays non signataires de l'accord type de base.
4. Le programme de formation (le cas échéant).
5. Les caractéristiques techniques de l'équipement (le cas échéant).
6. Description des emplois liés à la gestion du projet.
7. Définition d'un cadre pour la participation effective du personnel national et international (le cas échéant).

En guise de conclusion à cette partie, nous précisons que l'étude des projets retenus se fera, pour le besoin de notre travail, par l'analyse du **contexte** pour déterminer l'**environnement** des projets, d'une part et d'autre part, par l'analyse des **produits** (extrants) et activités, afin de déterminer la **nature** et le **processus** (parcours) des réformes entreprises.

***CHAPITRE 4 -
DÉVELOPPEMENT D'UN SCHÉMA DE RÉFÉRENCE POUR LA
RÉFORME ADMINISTRATIVE***

CHAPITRE 4 - DÉVELOPPEMENT D'UN SCHÉMA DE RÉFÉRENCE POUR LA RÉFORME ADMINISTRATIVE

Tout changement, toute réforme dans une administration publique, comme dans tout autre type d'organisation, vise à modifier un, plusieurs ou l'ensemble des composantes organisationnelles de l'entité considérée⁵¹. Pour le besoin de notre étude, nous allons donc identifier dans les organisations que sont les administrations publiques, les composantes sur lesquelles peuvent porter la réforme et les retenir comme concepts de base à notre étude. Ces concepts serviront à déterminer la nature de l'approche structurelle retenue comme hypothèse de travail et à mettre sur pied nos grilles d'analyse en vue de vérifier cette hypothèse.

En effet, l'approche conceptuelle que nous avons retenue pour ce travail considère une organisation comme constituée d'un ensemble d'éléments ou de composantes organisationnelles et en interaction constante avec son environnement. C'est aussi celle dont l'action est de transformer des intrants en extrants par un processus complexe impliquant des ressources humaines, financières et matérielles.

Pour permettre l'identification de ces composantes et pour déterminer la nature de l'approche structurelle, nous avons retenu quelques auteurs parmi les plus importants.

4.1 Composantes organisationnelles: concepts de base

L'effort d'une réforme doit porter sur les composantes d'une organisation. Cependant, l'énumération et la définition de ces composantes organisationnelles varient d'un auteur à un autre, tout en se recoupant quant à leur nature.

⁵¹ Pierre Beaudoin, op. cit., p. 49.

C'est ainsi que Leavitt⁵² identifie quatre composantes internes fondamentales de l'organisation:

- 1) Tâche: la raison d'être, la mission, les objectifs de l'organisation
- 2) Structures: les processus de communication, les systèmes d'autorité et les rôles et les responsabilités.
- 3) Technologie: les outils, les techniques, les instruments nécessaires à la concrétisation des tâches.
- 4) Acteurs: les ressources humaines.

Beaudoin⁵³ de son côté découpe ainsi qu'il suit les composantes internes en y ajoutant l'aspect environnemental.

- 1) La technologie: ensemble des moyens qui pallient les faiblesses humaines (ordinateurs, machines, outils de travail).
- 2) Les systèmes: agencement organisé des procédures et méthodes de travail ayant pour objectif de définir les étapes de chaque tâche.
- 3) Les ressources humaines: individus ou acteurs apportant compétence, énergie et innovation.
- 4) Les politiques et stratégies: elles servent à encadrer les processus et à guider l'action.
- 5) La culture: elle traduit les perceptions, les attitudes et les comportements.
- 6) L'environnement de l'organisation: milieu socio-politique auquel l'organisation doit s'adapter.

De leur côté, Kast et Rosenzweig⁵⁴ identifient des parties ou sous-systèmes qui sont interreliées dans l'organisation et qui ont en commun un certain nombre de caractères.

⁵² H. J. Leavitt, op. cit., p. 37.

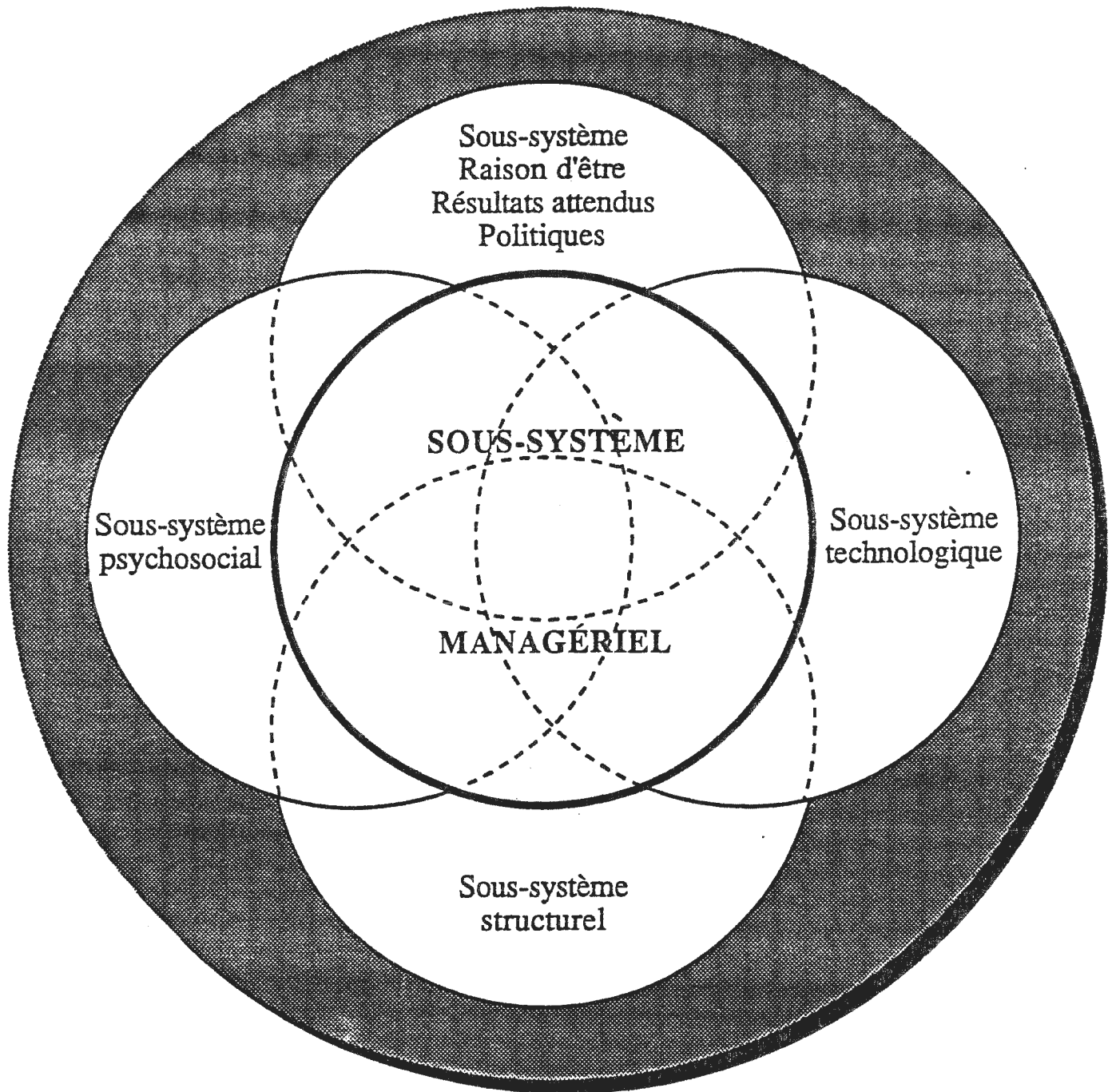
⁵³ Pierre Beaudoin, op. cit., p. 75.

⁵⁴ F.E. Kast et James E. Rosenzweig (1970), Organization and Management: A Systems Approach, McGraw-Hill Book Company, p. 656.

Ce sont:

- 1) l'environnement: auquel l'organisation doit s'adapter
- 2) les valeurs et buts: raison d'être, mission, objectifs de l'organisation
- 3) la technologie: ensemble des connaissances, habiletés et l'équipement opérationnel
- 4) la structure: organisation des tâches et regroupement des fonctions
- 5) le psycho-social: ensemble des caractéristiques comportementales des membres de l'organisation et de leurs relations
- 6) le management: ensemble des mécanismes de pilotage par la planification, la mise en oeuvre et l'évaluation.

Le schéma global le plus complet est donné et c'est celui proposé par Kast et Rosenzweig (1970), (*schéma 1*).



**L'ORGANISATION UN SYSTÈME.
INSPIRÉ DE KATZ ET ROSENZWEIG**

Ainsi, sous des dénominations différentes mais de contenus semblables, les auteurs précités semblent les mieux catégoriser et synthétiser les éléments dont tout changement doit tenir compte. Ces éléments peuvent être regroupés sous la terminologie consacrée et la plus utilisée, celle de Kast et Rosenzweig de la manière suivante.

- la «tâche» telle que définie par Leavitt d'une part et «l'ensemble des politiques et stratégies» analysées par Beaudoin d'autre part désignent ce que Kast et Rosenzweig appellent les **buts et valeurs**;
- de même une partie des «systèmes» tels que le préconise Beaudoin et la notion des «structures» de Leavitt, correspondent à ce que Kast et Rosenzweig appellent **structures**;
- les trois auteurs utilisent la même terminologie pour identifier l'équipement et les connaissances: la **technologie**; Beaudoin inclus une partie de cette notion dans sa propre notion des «systèmes»;
- les «acteurs» (Leavitt) et les «ressources humaines et la culture» (Beaudoin) cadrent avec le **psychosocial** de Kast et Rosenzweig;
- le **management** identifié par Kast et Rosenzweig vient en surplus des autres auteurs;
- enfin Beaudoin et Kast et Rosenzweig se rejoignent pour préciser que l'organisation évolue dans un **environnement** dont elle est tributaire.

4.2 Le changement dans l'organisation selon l'approche structurelle

Ayant choisi le changement structurel comme sujet de ce travail, il nous paraît opportun de préciser sa nature et son processus.

Au niveau de son contenu, le changement structurel s'appuie sur la réforme de composantes significatives en terme de structures, et est

souvent orientée vers la tâche, mais aussi vers les hommes quelquefois; car certains auteurs⁵⁵ soutiennent, qu'en changeant les structures, on changera les hommes.

Mais il y a différentes manières de réformer les structures. Leavitt⁵⁶ en identifie quatre.

1) Optimiser la structure pour optimiser le rendement

Cela consiste à:

- définir les postes des gens et les rapports qui les unissent;
- rendre explicite les mécanismes d'autorité, de responsabilité et de coordination. L'objectif, c'est d'amener une exécution optimale d'une tâche mais à l'intérieur des contraintes exercées par l'autorité hiérarchique.

2) Procéder à une décentralisation des tâches et de responsabilité

La décentralisation est ainsi considérée comme un mécanisme d'ouverture à des changements futurs, du fait de l'accroissement de l'autonomie locale.

3) Approche d'ingénierie

Modification du flux de travail et du groupement des activités, de manière à influencer directement le moral et les comportements des agents. L'objectif est alors de modifier la conduite des gens dans le but d'améliorer leur rendement.

4) Modifications des réseaux de communications

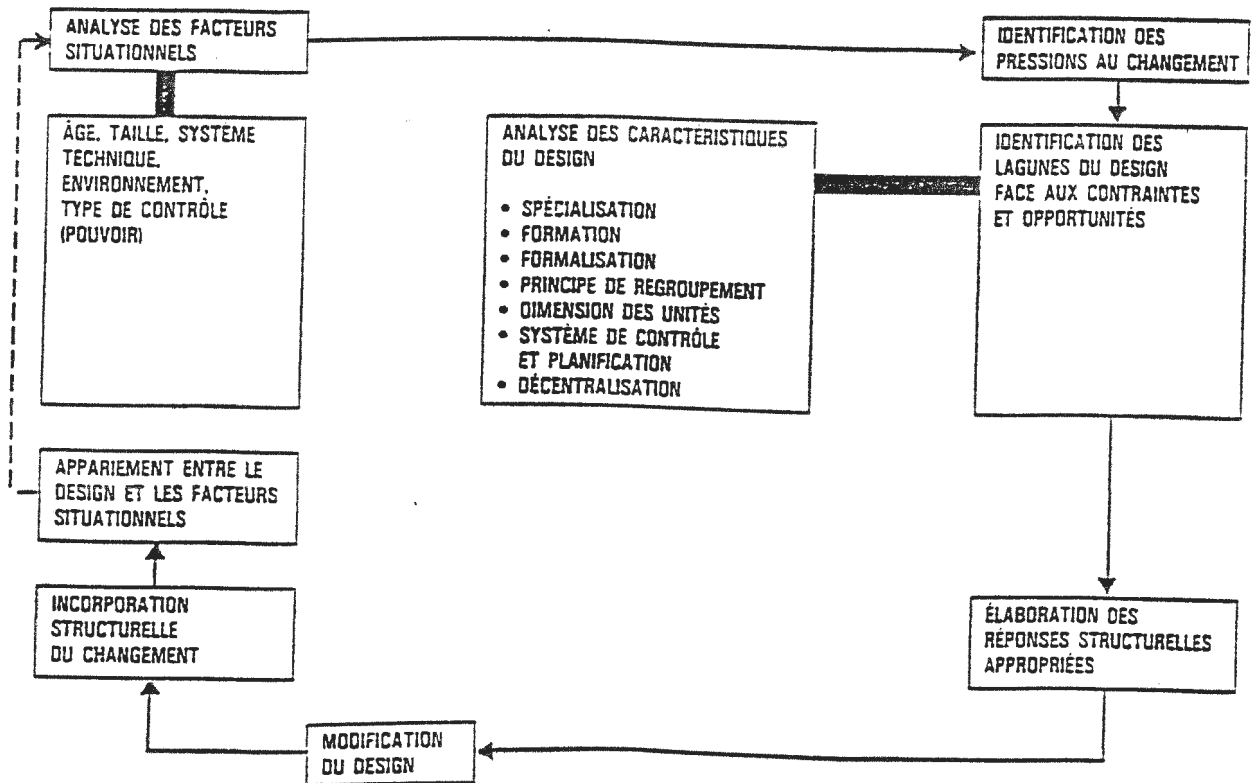
Les variations dans les réseaux de communication influencent l'exécution des tâches en modifiant les attitudes et le comportement des agents.

⁵⁵ E.D. Chapples et L.R. Sayles (1961), The Measure of Management, MacMillan, New-York.

⁵⁶ H.J. Leavitt, op.cit., p. 40.

Pour Denis et Champagne⁵⁷, l'approche structurelle* situe la capacité de changement dans le «design» de l'organisation, c'est-à-dire que celle-ci doit se restructurer de telle façon qu'elle puisse s'ajuster aux changements de l'environnement, (*schéma 2*).

Schéma 2: Le modèle structurel



Source: Jean-Louis Denis et François Champagne (1990), «Pour comprendre le changement dans les organisations» in *Gestion*, février, p. 50.

⁵⁷ Jean-Louis Denis et François Champagne, *Loc. cit.*, p. 44-54.

* Les auteurs citent cinq approches différentes utilisées par les théoriciens de l'organisation. Ce sont: - modèles hiérarchiques, modèle de développement organisationnel, modèle politique, modèle structurel et modèle psychologique.

Concrètement, le «design» doit refléter un ajustement aux différentes contraintes qui pèsent sur l'organisation. Le résultat de ce processus c'est un **appariement** entre le «design» dont les éléments sont situés au centre du schéma et les facteurs situationnels, situés à la gauche.

Cet appariement permet d'identifier les lacunes de l'organisation et d'élaborer des réformes appropriées qui sont par la suite mises en place (boucles au bas du schéma).

Cet ajustement est perçu comme étant dynamique par son auteur en ce sens qu'il doit être renouvelé à chaque fois qu'il y a problème (absence d'appariement).

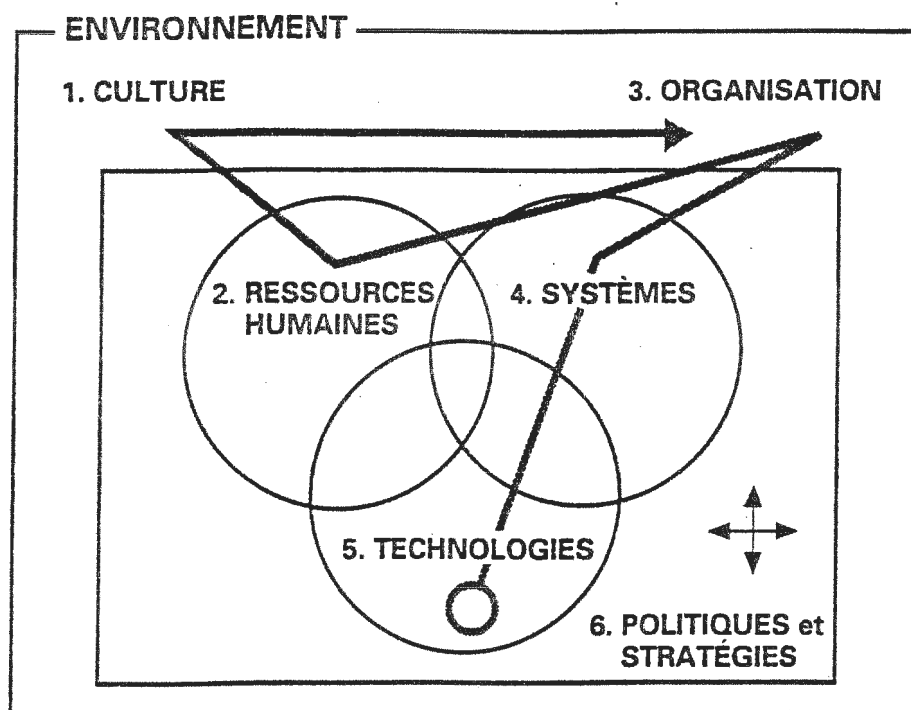
Au niveau du processus interne et en ajout à ce qui précède, Beaudoin⁵⁸ identifie, lui, plusieurs scénarios possibles de parcours de réforme entre les composantes organisationnelles. Nous retenons ici les plus importants, à savoir: le parcours technologique, le parcours normatif et le parcours structurel.

⁵⁸ Pierre Beaudoin, op.cit., p. 114-117.

1) Le parcours technologique

Il s'opère par la mise en place de nouveaux équipements plus performants. Ensuite, il y a développement des nouvelles structures et procédures en fonction de la technologie implantée, (*schéma 3*).

Schéma 3: Le parcours technologique

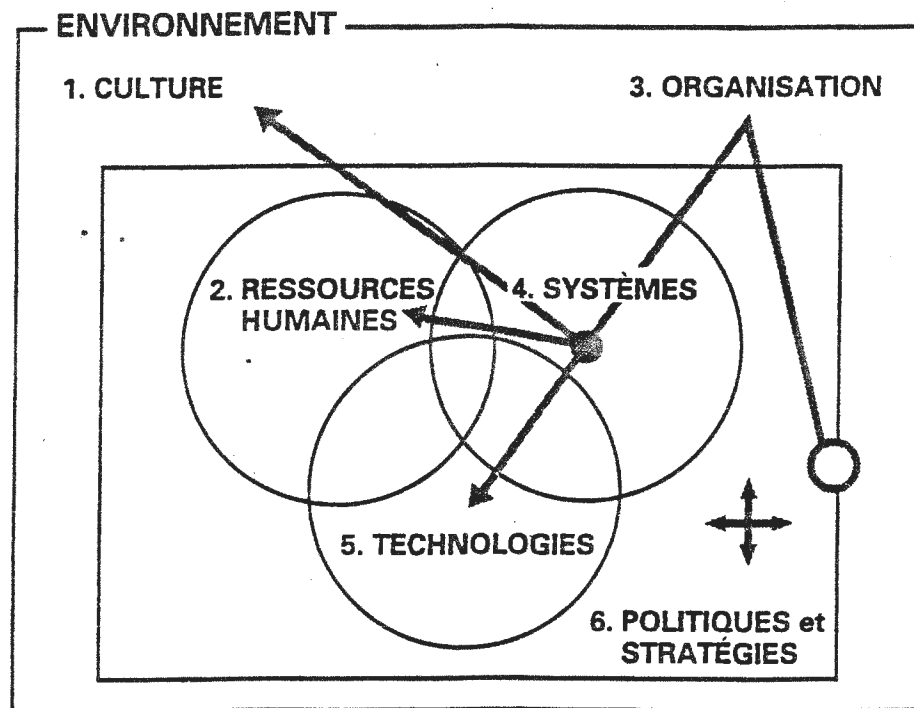


Source: Pierre Beaudoin, *op. cit.*, p. 117.

2) Le parcours normatif

Il s'agit d'établir un cadre formel nouveau en s'appuyant sur les politiques et les stratégies nouvelles. Le parcours est identifié comme le montre le schéma 4.

Schéma 4: Le parcours normatif

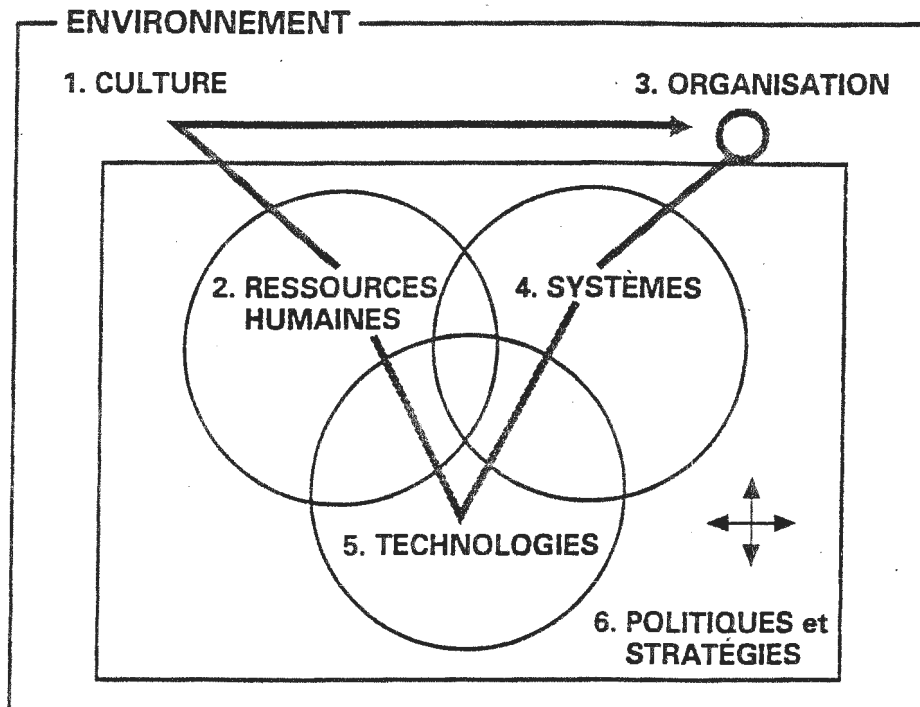


Source: Pierre Beaudoin, *Ibid.*, p. 118.

3) Le parcours structurel

Ce changement implique d'abord des modifications aux structures et procédures, voir le *schéma 5*.

Schéma 5: Le parcours structurel



Source: Pierre Beaudoin, *Ibid.*, p. 115.

S'agissant du *schéma 5*, le parcours structurel s'analyse ainsi qu'il suit selon Beaudoin⁵⁹. Partant d'un plan stratégique ou des besoins du client ou du problème vécu,

1. on définit les raisons du changement;
2. on précise les modifications à apporter au niveau des structures;
3. on arrête les nouvelles structures;
4. on prévoit le plan de mise en oeuvre;
5. le changement au niveau des attitudes et des comportements est la **conséquence** des changements effectués au niveau des composantes précédentes.

4.3 *L'approche structurelle dans le schéma de Kast & Rosenzweig*

- **Sur le plan statique** l'approche structurelle, en mettant l'accent et la rigueur à réglementer les structures et les procédures comme point central de la réforme, privilégie plus le **sous-système structurel** selon les termes et les concepts de K.& R.

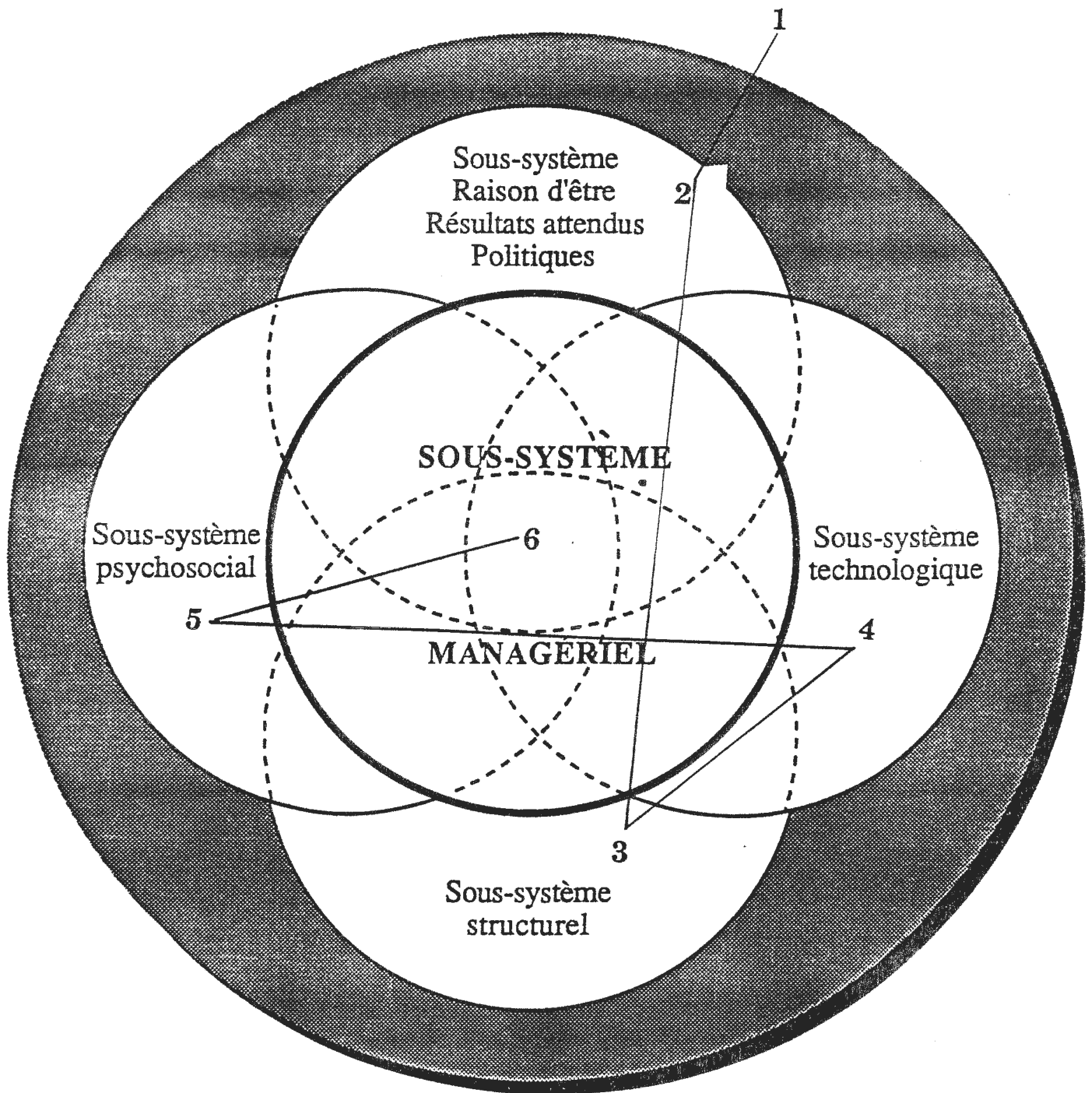
À titre de comparaison, l'approche humaniste elle, privilégierait davantage le **sous-système psychosocial** puisqu'elle met l'emphase sur les comportements humains.

- **Sur le plan dynamique**, l'approche structurelle touche, comme précisé précédemment, sur le plan processus, aux objectifs et missions, aux structures, à la technologie, aux attitudes et comportements principalement et au management. Ceci correspond, transposé au schéma de Kast et Rosenzweig, respectivement au **sous-système buts et valeurs**, au **sous-système structure**, au **sous-système technologie**, au **sous-système psychosocial** et au **sous-système management**. Mais, sachant qu'on a à réformer des administrations bureaucratiques dans le cas des réformes administratives en pays francophone d'Afrique, nous avons postulé que l'initiative de la réforme ne pouvait résulter d'une dynamique interne à ces administrations. C'est de l'environnement (macro ou micro) croyons-

⁵⁹ *Op. cit.*, p. 175.

nous que viendrait l'impulsion. Partant de ce postulat, nous intégrons au parcours initial interne, l'étape externe de **l'environnement**. Ceci nous permet de retenir en définitive pour le besoin de notre étude l'itinéraire et le contenu suivants, dans le schéma de Kast et Rosenzweig (page 52). Les étapes couvriront donc, en séquence:

- 1) **l'environnement**: la dynamique du changement envisagé est une dynamique externe à l'administration considérée.
- 2) **le sous-système valeurs et buts**: définition (ou redéfinition) des missions et objectifs.
- 3) **le sous-système structure**: mise en place de nouvelles structures et de nouvelles procédures.
- 4) **le sous-système technologie**: éventuellement:
 - mise en place d'équipements appropriés;
 - acquisition de nouvelles connaissances et habiletés.
- 5) **le sous-système psychosocial**: changements d'attitudes et de comportements attendus mais non spécifiquement déterminés et quantifiés.
- 6) **le sous-système management** (éventuellement): mise en place des mécanismes de pilotage.



**L'ORGANISATION UN SYSTÈME.
INSPIRÉ DE KATZ ET ROSENZWEIG**

CHAPITRE 5 -
MÉTHODES DE RECHERCHES UTILISÉES

CHAPITRE 5 - MÉTHODES DE RECHERCHES UTILISÉES

Pour mener à bien notre recherche, nous avons, sur le plan méthodologique d'une part, retenu deux approches pour la collecte des données et, d'autre part, élaboré nos propres grilles d'analyse en vue du traitement des informations recueillies.

5.1 Collecte des données

Compte tenu du temps et des moyens impartis à cette étude, la méthode pour la collecte des données a consisté principalement en l'étude de la documentation existante à New-York, siège du D.D.E.S.

Toutefois, cette étude documentaire a été complétée par des entrevues avec les principaux responsables des projets de réforme administrative au niveau du D.D.E.S. Ces entrevues non structurées ont été faites sans questionnaire pour servir de support afin de:

- compléter et préciser les différentes données là où cela s'était avéré nécessaire;
- confirmer et valider, s'il y a lieu, certaines données spécifiques.

L'étude documentaire et les entrevues au niveau des pays retenus, pourtant nécessaires, n'ont pas été envisagées pour les raisons principales suivantes:

- difficultés certaines d'accès aux documents et leur disponibilité;
- coûts financiers élevés de voyage et de séjour et temps nécessaire plus long sur le terrain par rapport au temps et aux coûts impartis pour l'étude;
- l'étude à mener n'étant un mandat ni du D.D.E.S. ni des pays concernés en vue d'une prise de décision quelconque, la disponibilité de ces pays ne pouvait être exigée et acquise a priori.

Néanmoins, pour être en mesure de faire cette étude documentaire et ces entrevues à New-York, notre démarche s'était traduite par des actions préparatoires au choix de notre sujet préalablement et par l'organisation de deux séjours à New-York pour la collecte des données proprement dites.

5.1.1 Activités préparatoires au choix du sujet

Les activités préparatoires au choix du sujet avaient consisté en:

- la revue de la littérature en réforme administrative dans les pays en développement;
- la prise de contact avec les responsables de l'ENAP et du D.D.E.S. pour le choix du sujet d'étude;
- la définition et l'approbation du sujet et objectifs de la recherche;
- l'organisation de la collecte des données.

5.1.2 Organisation de la collecte des données

Les préparatifs pour la collecte des données se sont situés à trois niveaux.

5.1.2.1 Contacts préliminaires

La collecte des données devant s'effectuer à New-York, il nous fallut prendre contact à un haut niveau avec certains responsables du D.D.E.S. pour convenir ensemble des voies et moyens nécessaires à cette collecte des données et pour arrêter un calendrier de séjour à New-York, au siège du D.D.E.S.

Pour nouer ces premiers contacts et pour aussi nous familiariser avec l'approche du D.D.E.S. en réforme administrative, nous avons participé à un séminaire sur la réforme administrative organisé par l'ENAP à Ottawa du 2 au 5 juin 1992, séminaire auquel étaient conviés, à titre de conférenciers, deux hauts responsables du D.D.E.S.

À l'issue de cette rencontre, il avait été convenu d'organiser deux séjours à New-York pour le besoin de notre étude.

5.1.2.2 Premier séjour à New-York

Le premier séjour à New-York a eu lieu du 7 au 18 octobre 1992.

Durant ce premier séjour, nous nous sommes attelés avec l'aide et l'appui des responsables sur place à déterminer les pays et les projets nécessaires à notre étude et à collecter les données relatives à ces derniers.

Dans le même ordre d'idées, nous nous sommes documenté sur le D.D.E.S. en tant qu'agence d'exécution de l'ONU (mandat - structure - fonctionnement). Mais les 12 premiers jours ne pouvant suffire, un deuxième séjour avait été retenu.

5.1.2.3 Deuxième séjour à New-York

Ce deuxième séjour s'était déroulé du 4 au 30 janvier 1993.

Durant cette seconde phase, nous avons eu à compléter la collecte des données commencée lors du premier séjour tant au niveau des différents projets retenus qu'à celui du D.D.E.S. qui était en pleine restructuration.

Des entrevues ont été également menées avec les principaux responsables à différents niveaux de la hiérarchie du D.D.E.S.

Dans le souci de disposer du maximum d'information pour notre travail, nous avons essayé d'obtenir tous les documents relatifs aux projets de réforme administrative actuellement en cours ou récemment achevés dans les pays choisis. Ces documents concernent essentiellement les descriptifs de projets, les rapports de suivi

d'exécution, les rapports de mission d'évaluation et des rapports finaux lorsqu'il en existait.

Les projets de réforme ayant des niveaux d'implantation différents selon qu'ils étaient déjà achevés, en cours de finition ou tout simplement en cours d'exécution, il en allait de même des documents afférents disponibles.

Cela signifie concrètement qu'il y a des projets qui ont tous les documents prévus et d'autres non.

C'est pour compléter nos informations du fait de l'inexistence de certains documents que nous avons été amené à rencontrer autant que possible des responsables du D.D.E.S. impliqués dans ces différents projets et ce dans le cadre des entrevues.

5.2 *Élaboration d'outils d'analyse*

Devant déterminer la nature du contenu des réformes effectuées par rapport aux réformes des structures d'une part et, d'autre part, ayant à identifier la séquence effective du parcours des changements faits par rapport à la séquence théorique retenue et en l'absence d'outils d'analyse spécifiques pour ce cas d'espèce dans la littérature, malgré une revue abondante de celle-ci, nous avons été amené à mettre sur pied nos propres grilles d'analyse.

5.2.1 Grille d'analyse du contenu des projets

Nous avons, précédemment, défini l'approche structurelle comme celle privilégiant la réforme des structures pour amener le changement dans une organisation. **Pour nous permettre de dire avec précision que les différents projets de réforme retenus s'inspirent de l'approche structurelle au niveau du contenu, nous avons conçu la grille d'analyse ci-après. Cf. schéma 7**

Schéma 7: Grille d'analyse du contenu de projet

Les extrants						Les activités				
Sous-syst.	S/mgt	S/struct.	S/tech.	S/psycho.	Total	S/mgt	S/struct.	S/tech.	S/psycho.	Total
Nombre										
Nombre des extrants ou des activités										
% des extrants ou des activités										
Dominance absolue ou relative										

Appréciation des résultats:

- 1) Dominance absolue: plus de 50 %
- 2) Dominance relative: 50 % et moins

Cette grille comprend une échelle double:

- d'un côté les extrants attendus, de l'autre, les activités à mener. Ces extrants et ces activités sont classés en quatre catégories distinctes correspondants aux sous-systèmes afférents que sont les sous-systèmes management, structure, technologie et psychosocial;

Tous les extrants et toutes les activités seront identifiés et classés comme suit:

- En ligne 1: le nombre d'extrants et d'activités, il sera égal au nombre exact des extrants et des activités recensés dans chaque projet et regroupés par sous-système afférent.
- En ligne 2: le pourcentage des extrants et des activités. Le nombre des extrants et celui des activités seront transformés en pourcentage respectif par sous-système correspondant, en divisant chacun d'entre eux par leur nombre total respectif au niveau de chaque projet.
- En ligne 3: le degré de dominance d'une des catégories sur les autres. Ce sera la dominance absolue par sous-système lorsque le pourcentage de ses activités ou de ses extrants est **supérieur** à 50 %. Ce sera une dominance relative lorsque le pourcentage des activités ou des extrants d'un sous-système **est plus élevé** par rapport aux autres sous-systèmes mais inférieur ou égal à 50 %.

Ainsi, lorsque les pourcentages (%) des extrants et des activités d'un projet déterminé se situent concomitamment dans les proportions de **dominance absolue**, au niveau du **sous-système structure**, alors nous pourrions considérer que l'emphase de la réforme a été mise dans ce sous-système plus que partout ailleurs. Dès lors, nous pourrions estimer que le changement projeté est amené par l'approche structurale au niveau de son contenu. Ceci se traduirait au niveau de la grille par les mentions «**dominance absolue**» en bas des deux colonnes relatives au sous-système structure tant au niveau des extrants qu'à celui des activités. Dans le cas contraire, l'approche en présence ne saurait être considérée comme étant une approche structurelle.

5.2.2 Grilles d'analyse du parcours des projets

Ici, nous allons déterminer avec précision la **séquence du parcours** de la réforme, c'est-à-dire l'itinéraire de réalisation de celle-ci à travers les différents sous-systèmes de l'organisation. Pour ce faire, nous avons mis sur pied deux grilles d'analyse du parcours: la grille d'analyse de contenu d'étapes et celle d'identification du parcours pour chacun des projets en le comparant au cheminement théorique défini précédemment.

5.2.2.1 Grille d'analyse de contenu d'étape

Cette grille, suivant le *schéma 8* ci-après, vise à identifier la séquence des différentes **étapes** parcourues dans la réalisation des réformes. Une étape est définie, à partir de l'examen des projets, comme un ensemble d'activités programmées pour commencer à la même date qui doivent être réalisées concomitamment avant que ne démarrent d'autres activités à des dates ultérieures dans le cadre du même projet.

Schéma 8: Grille d'analyse du contenu d'étape

Étapes	Total	Nombre des activités				% des activités				Sous -systèmes dominant ou mixtes
		S/mgt	S/struct.	S/tech.	S/psycho.	S/mgt	S/struct.	S/tech.	S/psycho.	
Étapes: 1										
2										
3										
4										
5										
6										
7										
8										

Appréciation des résultats:

- 1) Sous-système dominant: dominance absolue d'un sous-système dans une étape déterminée
- 2) Sous-système mixte: absence d'une dominance absolue d'un sous-système dans une étape considérée

Cette grille d'analyse comprend d'un côté sur l'axe horizontal le cycle du projet qui est subdivisé en étapes successives et chronologiques (le nombre d'étapes sera fonction de chaque projet).

De l'autre côté, sur le plan vertical, il y a quatre colonnes:

- dans la **1ère colonne** est inscrit le **nombre total** des activités pour chacune des étapes du projet;
- dans la **2e colonne**, le nombre d'activités correspondant à chacun des sous-systèmes;
- dans la **3e colonne**, les **pourcentages** des activités par sous-système considéré obtenues en divisant le nombre d'activités dans le sous-système concerné par le nombre total des activités de l'étape visée;
- dans la **4e colonne**, une note identifie le sous-système dominant pour chaque étape par rapport aux autres sous-systèmes (la notion de dominance absolue et relative est reprise ici).

Ainsi, chaque étape comporte une série d'activités pouvant se répartir, en fonction de leur contenu, entre les différents sous-systèmes de l'organisation.

Mais seul le sous-système dominant dans les proportions définies ci-dessous sera pris en compte pour l'identification de l'**étape** considérée. Cette dernière sera identifiée dès lors par le nom du sous-système dominant qui sera inscrit sur la ligne correspondant à l'étape considérée. Si par contre, aucun des sous-systèmes ne domine dans une étape donnée, celle-ci sera considérée comme étant une **étape mixte** et sera matérialisée par le mot «mixte» inscrit sur la ligne correspondante de l'étape identifiée.

5.2.2.2 Grille d'identification des parcours des différents projets

Cette grille a été développée en vue de permettre la récapitulation des parcours pour chacun des projets. (Cf. *schéma 9*). Celle-ci s'inspire du parcours théorique de la démarche structurelle et concerne les

sous-systèmes suivants par ordre chronologique: **environnement**, **sous-système buts et valeurs**, **sous-système structure**, **sous-système technologie**, **sous-système psycho-social** et **sous-système managériel**.

Schéma 9: Grille d'identification des parcours des projets

Parcours effectif et théorique Étapes et degré de concor- dance	Parcours effectif			Parcours théorique
	Projet I	Projet II	Projet III	
Étapes: 1	.			Environnement
2				S/syst. buts et valeurs
3				S/syst. structure
4				S/syst. technologie
5				S/syst. psychosocial
6				S/syst. management
Concordance avec parcours théorique				

Appréciation des résultats

- 1) Parcours concordant (toutes les étapes sont identiques): parcours structurel
- 2) Parcours partiellement ou non concordant (quelques étapes ou toutes les étapes ne sont pas identiques): parcours non structurel

La grille comprend d'un côté, sur le plan vertical **deux colonnes**. La **première colonne** est relative au parcours effectif des projets. Cette colonne est divisée en 3 sous-colonnes correspondant chacune à un projet. La **deuxième colonne** concerne le parcours théorique de l'approche structurelle.

De l'autre, sur le plan horizontal, il y a **deux rubriques**. La **première** correspond aux étapes des projets et de l'approche structurelle. Ces étapes sont répertoriées dans un ordre chronologique de la première à la dernière et de haut en bas.

La **deuxième** est relative à l'évaluation du degré de concordance des étapes effectives avec les étapes théoriques.

L'appréciation du degré de concordance, c'est-à-dire le niveau de similitude des différents parcours des projets à travers leurs différentes étapes par rapport au parcours théorique, se fait de la façon suivante:

- un parcours peut être **concordant, partiellement concordant ou non concordant**;
- un parcours est **dit concordant** lorsque toutes les étapes d'un projet concordent de par leur nature et leur chronologie avec les étapes du parcours théorique. Ce parcours sera identifié comme tel, dans la sous-colonne correspondante par la mention «**concordant**»;
- un **parcours est partiellement concordant** lorsqu'il n'y a que quelques étapes d'un projet donné qui soient identiques à celles du parcours théorique. Il sera matérialisé dans ce cas par la mention «**partiellement concordant**» dans la sous-colonne considérée;
- **un parcours est non concordant** lorsqu'aucune étape du projet concerné ne correspond aux étapes théoriques, ce qui correspondra à la notion «non concordant» inscrite dans la sous-colonne du projet visé.

L'appréciation finale au niveau de la grille se fera de la manière suivante:

- il faut une concordance de parcours effectif d'abord au niveau de chaque projet et ensuite au niveau de l'ensemble des projets avec le parcours théorique retenu pour que les projets soient considérés comme ayant fait l'objet d'une approche structurelle au niveau du processus.

Cela devrait se traduire au niveau de la grille, en dessous des trois sous-colonnes relatives à chacun des projets, par une mention évaluant le degré de «**concordance**» du parcours par rapport au parcours théorique. Les mentions concordant, partiellement concordant et non concordant sont retenues.

5.3 Interprétation de l'analyse des données

Le traitement des données qui résultera de l'application de nos grilles d'analyse, tant pour déterminer le contenu des projets que pour préciser le parcours effectif de la réforme, devra nous permettre de valider ou non notre hypothèse de travail. Cette validation se fera à un double niveau.

- **D'abord au niveau du contenu**, il faut pour valider notre hypothèse que le pourcentage des activités et celui des résultats attendus soient des pourcentages à dominance absolue pris séparément par rapport à l'ensemble des éléments des projets dans le **sous-système structure**.
- Ensuite, au niveau de la séquence du parcours des projets: il faudrait qu'il y ait concordance tant au niveau de chaque projet qu'à celui de l'ensemble des projets analysés avec le parcours théorique de l'approche structurelle. Si cette double condition n'est pas satisfaite, alors notre hypothèse est infirmée.

5.4 Limites de l'étude

Notre étude, malgré les dispositions exigeantes et méthodiques mises en oeuvre, comporte cependant des limites.

En effet, nous sommes conscients que l'appréciation de l'approche est rendue plus difficile par la non accessibilité aux données complémentaires sur le terrain et aux opinions des bénéficiaires des projets dans les pays concernés.

De même, l'absence dans la littérature d'instruments d'analyse fiables et éprouvés de l'approche structurelle, tant au niveau du contenu que du processus, constitue une autre difficulté.

C'est ainsi que les instruments d'analyse mis sur pied par l'auteur ne sauraient dès lors échapper aux perceptions personnelles et par conséquent incomplètes et somme toute sujettes à une sensibilité qui ne saurait être totalement exempte de subjectivité même involontaire de ce dernier.

Il y a également la difficulté à vouloir opérer sur le plan de la réalité des faits, une distinction entre les différentes approches de changement: distinction souvent plus aisée sur le plan théorique, mais hasardeuse sur le plan concret.

En effet, dans la pratique, le clivage entre les approches n'est pas aussi abrupt et net que l'enseigne la théorie. La distinction s'estompe vite pour laisser place à des approches complexes et mixtes où les hommes, les structures et la technologie constituent des composantes indissociables et non exclusives.

Enfin, notre étude s'étant concentrée sur un nombre limité de projets de réforme choisis dans quelques pays seulement, ses conclusions ne sauraient prétendre à des généralisations poussées.

CHAPITRE 6 - ANALYSE DES PROJETS RETENUS

CHAPITRE 6 - ANALYSE DES PROJETS RETENUS

L'analyse des projets de réforme menés par le D.D.E.S. sera faite à l'aide des grilles d'analyse que nous avons présentées au chapitre V; elle devrait nous permettre de savoir, tant au niveau du **contenu** qu'à celui du **processus**, si la nature des réformes administratives engagées est structurelle (objet de notre hypothèse de travail). Mais, au préalable, il nous faut déterminer et recenser les données de base à analyser par ces grilles.

6.1 *Classification et regroupement des éléments des projets par sous systèmes afférents*

Afin de pouvoir utiliser ces différentes grilles d'analyse, nous avons été amené dans un premier temps à identifier et à regrouper par sous système afférent, selon les **concepts** de base retenus, tous les extrants et toutes les activités par projet.

Dans un deuxième temps, nous avons fait le décompte complet et exhaustif de l'ensemble de ces activités et de ces extrants. Pour ce faire, nous nous sommes servis des documents de projets, des rapports de suivi d'activités et d'évaluation et des rapports finaux pour les projets déjà réalisés. Ce travail préliminaire et indispensable nous a permis d'obtenir des données utiles pour l'analyse du **contenu** et du **processus** des projets retenus.

6.2 *Analyse du contenu des projets de réformes choisis*

Pour nous permettre donc de connaître la nature du **contenu** des projets de réforme administrative retenus, nous allons nous servir de notre grille d'analyse du contenu (*schéma 7*) décrite dans la cinquième partie de notre travail.

Cette grille devra nous permettre de déterminer la nature des différentes projets à deux niveaux:

1° au niveau des extrants (produits);

2° au niveau des activités.

Ainsi, à l'aide de cette grille, nous avons repris en vertical, l'ensemble des **extrants** dans la première colonne et l'ensemble des **activités** dans la deuxième colonne tous répartis en sous-systèmes afférents selon leur nature.

Sur le plan horizontal, nous avons repris au niveau de la **1ère** ligne, le décompte exact et chiffré du nombre des extrants et des activités par sous système et au **niveau de la 2e ligne**, leurs pourcentages respectifs.

Ces pourcentages ont été obtenus en divisant le nombre des extrants d'un côté et celui des activités de l'autre dans chaque sous-système par leur nombre total respectif au niveau du projet considéré.

Au niveau de la **troisième ligne**, nous avons porté l'appréciation relative à l'importance des différents pourcentages obtenus dans les sous-systèmes en «**dominance absolue**» lorsque les pourcentage sont supérieurs à 50% et en «**dominance relative**» lorsqu'ils sont inférieurs ou égaux à 50% tout en étant plus élevés par rapports aux pourcentges dans les sous-systèmes restants.

6.2.1 Résultats de l'analyse

L'analyse des projets a été faite conformément à la description qui précède et les résultats par projet ressortent ainsi qu'il suit.

Schéma 10: Grille d'analyse du contenu du projet BKF/91/005

Les extrants						Les activités				
Sous-syst. Nombre	S/mgt	S/struct.	S/tech.	S/psycho.	Total	S/mgt	S/struct.	S/tech.	S/psycho.	Total
Nombre des extrants ou des activités	2	15	4	1	22	16	37	20	21	94
% des extrants ou des activités	9 %	68 %	18 %	5 %	100 %	17,02%	39,36 %	21,28 %	22,34 %	100 %
Dominance absolue ou relative		Dominance absolue					Dominance relative			

Appréciation des résultats:

- 1) Dominance absolue: plus de 50 %
- 2) Dominance relative: 50 % et moins

Schéma 11: Grille d'analyse du contenu du projet GUI/88/002

Les extrants						Les activités				
Sous-syst.	S/mgt	S/struct.	S/tech.	S/psycho.	Total	S/mgt	S/struct.	S/tech.	S/psycho.	Total
Nombre										
Nombre des extrants ou des activités	3	15	2	1	21	57	43	16	28	144
% des extrants ou des activités	14,25 %	71,50 %	9,50 %	4,75 %	100 %	39,50 %	29,75 %	11,25 %	19,50 %	100 %
Dominance absolue ou relative		Dominance absolue				Dominance relative				

Appréciation des résultats:

- 1) Dominance absolue: plus de 50 %
- 2) Dominance relative: 50 % et moins

Schéma 12: Grille d'analyse du contenu du projet MLI/85/008

Les extrants						Les activités				
Sous-syst.	S/mgt	S/struct.	S/tech.	S/psycho.	Total	S/mgt	S/struct.	S/tech.	S/psycho.	Total
Nombre										
Nombre des extrants ou des activités	0	3	0	1	4	2	9	4	1	16
% des extrants ou des activités	0 %	75 %	0 %	25 %	100 %	12,50%	56,25 %	25 %	6,25 %	100 %
Dominance absolue ou relative		Dominance absolue					Dominance absolue			

Appréciation des résultats:

- 1) Dominance absolue: plus de 50 %
- 2) Dominance relative: 50 % et moins

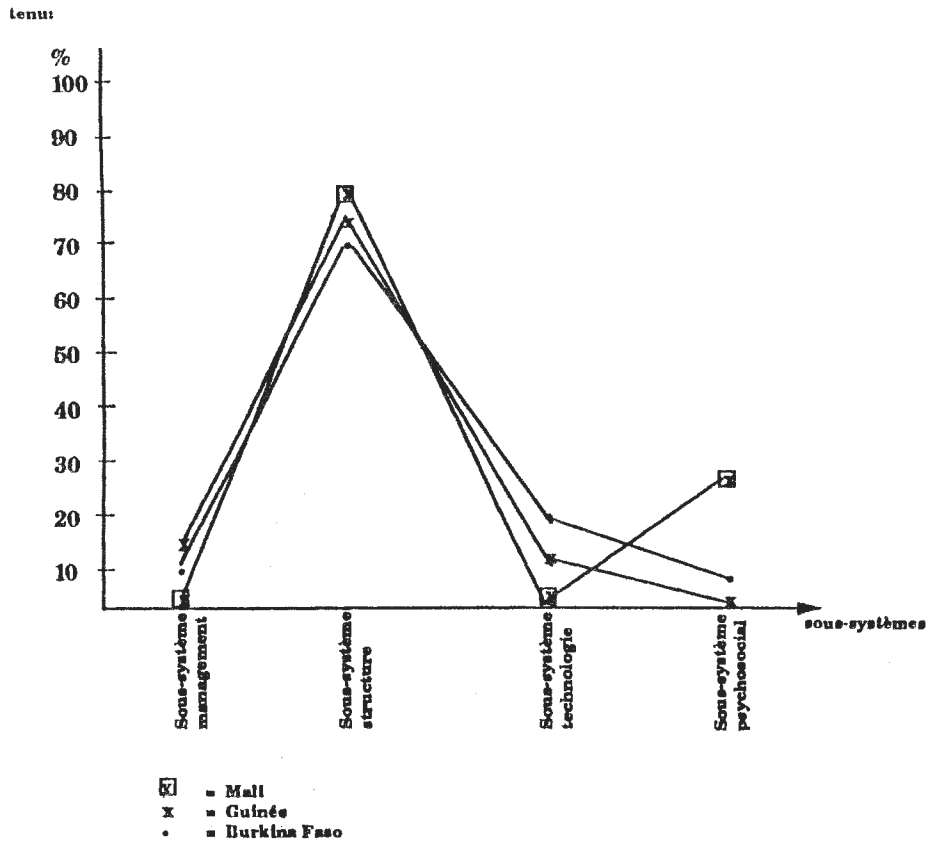
6.2.2 Synthèse des résultats de l'analyse des projets

Les mêmes données sont présentées sous forme de graphiques ci-après pour permettre une visualisation synoptique tant au niveau de l'ensemble des **extrants** qu'à celui des **activités**.

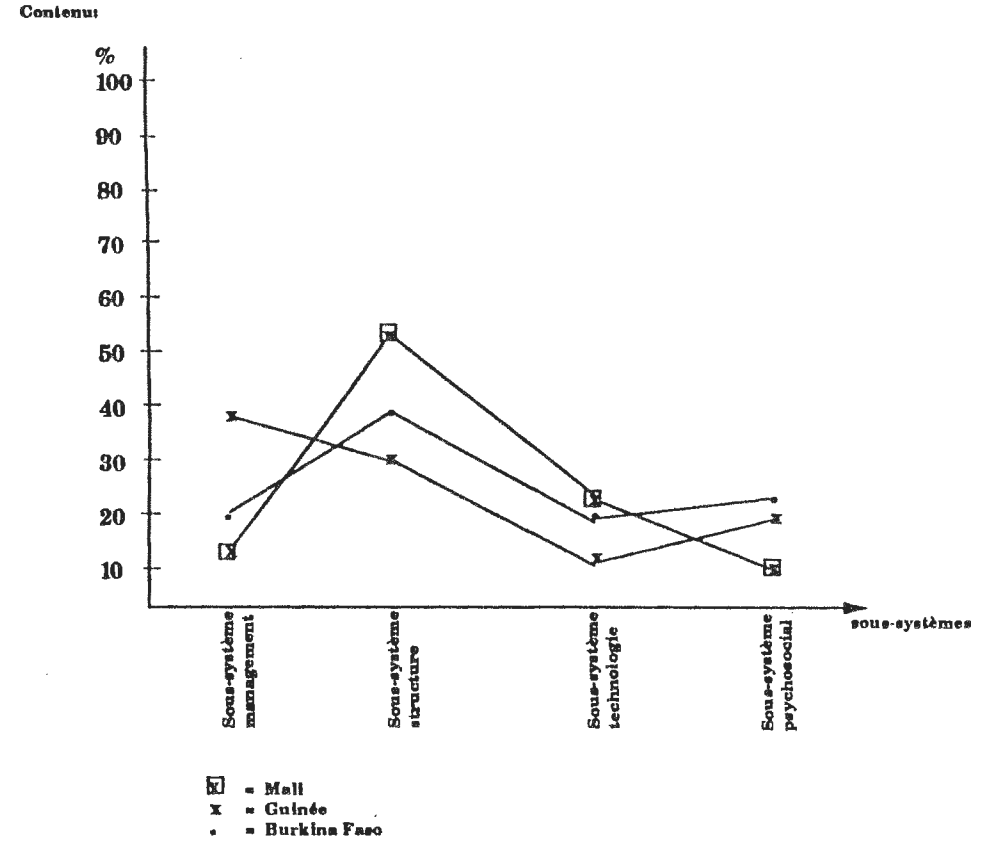
Ces graphiques (le premier pour les extrants et le deuxième pour les activités) ont repris en abscisse les différents sous-systèmes considérés et en ordonnée les pourcentages de dominance, (*schéma 13*).

Schéma 13: Graphiques I et II

Graphique I: Contenu des extraits par sous-système



Graphique II: Contenu des activités par sous-système



D'une façon générale, on note au niveau de l'ensemble de ces résultats que pour les extrants, le sous-système structure est dominant dans les trois cas: cette dominance est partout absolue.

Ainsi, notre hypothèse de dominance du sous-système structurel est confirmée pour ce qui est des extrants.

Cependant, pour ce qui concerne les activités programmées, les résultats de l'analyse sont mitigés. Si l'hypothèse de dominance du sous-système structure est confirmée pour le Mali, elle n'est que partiellement confirmée pour le Burkina Faso et est infirmée pour la Guinée où c'est le sous-système management qui prédomine.

Le *tableau D* ci-après récapitule ces conclusions.

Tableau D: Nature des projets analysés

Projets	Extrants	Activités	Appréciation au niveau du projet
BKF/91/005	Contenu structurel	Contenu non structurel (avec dominance relative du sous-système structure)	Contenu mitigé avec dominance structurelle relative
GUI/88/002	Contenu structurel	Contenu non structurel (avec dominance relative du sous-système management)	Contenu non structurel
MLI/85/008	Contenu structurel	Contenu structurel	Contenu structurel

À la lumière de ces résultats, il ressort que les projets ne semblent pas tous de contenu structurel lorsqu'il s'agit des extrants et des activités pris ensemble.

En effet, nos critères d'évaluation définis au chapitre V ne permettent de considérer un projet de réforme comme étant de contenu structurel que lorsque les extrants et les activités sont tous deux de contenu structurel. Strictement parlant, les résultats obtenus par cette analyse ne satisfont donc pas aux critères d'évaluation arrêtés.

Mais il ne suffit pas de traiter du contenu, il faut aussi pousser l'analyse en examinant la séquence de parcours des activités à travers les différents sous-systèmes internes de l'organisation.

6.3 *Analyse du processus des projets*

Nous allons dans cette section déterminer le cheminement des réformes à travers les différents sous-systèmes de l'organisation, mais aussi de l'environnement afin de vérifier si les séquences du parcours effectifs correspondent ou non à la séquence du parcours structurel théorique.

Pour ce faire, nous allons, dans un premier temps, identifier **l'environnement** des différents projets à savoir les événements, les situations ou les instances qui ont décidé ou amené le changement.

Le changement peut provenir, sur le plan théorique, d'une dynamique interne aux administrations concernées par ces réformes, mais aussi d'une dynamique externe à celles-ci. S'agissant de notre étude, nous avons identifié sur le plan de l'approche structurelle que les administrations bureaucratiques étaient hostiles à tout changement et que seule une dynamique externe les forcerait à opérer des changements.

Dans un deuxième temps, nous allons à l'aide de nos deux grilles d'analyse du parcours présentées précédemment déterminer d'une

part le **contenu de chaque étape de projets** pour préciser le ou les sous-systèmes qui sont touchés par celle-ci (*schéma 8*) et, d'autre part, identifier le parcours de la réforme afin d'en vérifier le degré de similitude avec la séquence de parcours de l'approche structurelle théorique (objet du *schéma 9*).

6.3.1 Analyse du contenu des étapes des projets

L'analyse des différents documents de projet et leurs textes subséquents démontre au niveau du processus de leur élaboration et de leur réalisation, une séquence chronologique constante de parcours suivant:

- Phase I: analyse du contexte de chaque projet;
- Phase II: définition des résultats généraux anticipés (objectifs à atteindre);
- Phase III: Détermination des extrants à produire et des activités à mettre en oeuvre pour réaliser ces derniers.

Les phases I et II correspondent de par leur contenu et dans leur chronologie en référence au schéma de Kast & Rosenzweig, à **l'environnement** et au **sous-système buts et valeurs** respectivement.

Elles constituent par ce fait même, les 1e et 2e étapes de la séquence du parcours pour la réalisation des projets à travers les divers sous-système de l'organisation, parcours identifié dans le *schéma 6* du chapitre V. Une étude minutieuse des documents de projet démontre qu'aucune référence n'est faite explicitement à la dynamique interne des administrations concernées. Par contre, une emphase importante est mise sur l'environnement externe et les sous-systèmes buts et valeurs pour chacun des projets tel que cela apparaît au *tableau E* qui suit.

Tableau E: Étapes I et II de la séquence de parcours de la réforme dans les projets

Projet	Environnement (contexte)		Sous-système buts et valeurs (objectifs immédiats)
	Dynamique interne à l'administration	Dynamique externe à l'administration	
I: BKF/91/005	néant	<ul style="list-style-type: none"> * Plan quinquennal adopté par le gouvernement 91-95 avec volet réorganisation du système de gestion de l'appareil administratif * P.A.S. (programme d'ajustement structurel) par le gouvernement avec volet de réforme du système de la gestion publique 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Réorganisation et structuration du système de gestion des structures de l'appareil administratif 2. Mise en place d'un système fonctionnel de GRH (gestion des ressources humaines) 3. Renforcer la productivité dans l'administration publique
II: GUI/88/002	néant	<ul style="list-style-type: none"> * Réforme de l'administration guinéenne à la suite de l'avènement de la 2e République née de la prise du pouvoir le 3/4/84 par l'armée * Programme d'ajustement structurel (P.A.S.), 2e phase dont volet réforme de l'administration * Projet d'assistance à la gestion de l'économie nationale (PAGEN II) financé par la Banque mondiale 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Réorganisation des structures et des modes de fonctionnement de l'administration publique: <ul style="list-style-type: none"> - renforcement du cadre institutionnel de la réforme administrative; - réforme des structures de l'administration publique; - réforme des procédures et des méthodes de fonctionnement de I.A.P. 2. Réforme de l'administration des ressources humaines de l'État: <ul style="list-style-type: none"> - maîtrise et redéploiement des effectifs; - réforme du système de gestion des personnels civils de l'État - création et mise en oeuvre du système de gestion prévisionnelle des emplois et des effectifs
III: MLI/85/008	néant	<ul style="list-style-type: none"> * Engagement du gouvernement à rétablir la maîtrise de l'évolution de l'administration et à restaurer les équilibres fondamentaux de l'État par un vaste programme de réforme institutionnelle et d'ajustement structurel 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mise en place des structures de la réforme 2. Appui au programme de la réforme 3. Formation et perfectionnement du personnel chargé de la réforme

Sources: 1) Descriptif projet: BFK/91/005
2) Descriptif projet: GUI/88/002
3) Descriptif projet: MLI/85/008

Par contre, la **phase III** qui correspond à la phase dite opératoire de ces projets, se révèle être propice à diverses combinaisons d'itinéraires possibles entre les sous-systèmes **structure, technologie, psychosocial et management**. En effet, les activités à mener à ce niveau, dépendamment de leur nature, de leur ampleur et de leur programmation dans le temps les unes par rapport aux autres, peuvent théoriquement concerner soit l'ensemble de ces sous-systèmes pris globalement, soit tous ceux-ci pris l'un après l'autre, soit quelques-uns d'entre eux seulement, etc.

C'est pour identifier parmi ces diverses combinaisons possibles d'itinéraires, la **suite effective** de la séquence de parcours de ces projets qui a débuté par l'**environnement** d'abord, et qui s'est poursuivie ensuite par le **sous-système buts et valeurs** que nous allons procéder comme précisé au paragraphe précédent, à l'analyse du contenu des étapes restantes pour identifier ainsi le ou les sous-systèmes par lesquels la séquence du parcours entamée s'est poursuivie.

Ainsi, conformément à la description qui précède, notre analyse du contenu des étapes au niveau opératoire s'est faite à l'aide de la grille d'analyse du contenu d'étape (*schéma 7*). Aussi, avons-nous répertorié sous forme chiffrée, sur le plan vertical, **dans la première colonne** le nombre total des activités par étapes, puis leur répartition dans les divers sous-systèmes afférents.

Par la suite, nous avons calculé le pourcentage des activités par sous-système considéré en divisant leur nombre par sous-système par le nombre total des activités par étape.

Dans la dernière colonne, nous avons inscrit l'**appréciation** quant à la nature de chaque étape (les étapes sont répertoriées chronologiquement en horizontal, de la 1ère étape à la dernière de haut en bas).

Ainsi, nous avons identifié chaque étape en la matérialisant soit par le nom d'un sous-système dominant si les proportions définies plus haut sont atteintes soit par la mention «mixte» dans le cas contraire.

Il ressort de cette analyse du **contenu** des étapes, les résultats suivants par projet.

Schéma 14: Grille d'analyse du contenu d'étape du projet BKF/91/005

Activités et s/s domi- nants Étapes	Total	Nombre des activités				% des activités				Sous -système dominant ou mixte
		S/mgt	S/struct.	S/tech.	S/psycho.	S/mgt	S/struct.	S/tech.	S/psycho.	
Étapes: 1	27	2	17	6	2	7,50 %	63 %	22 %	7,50 %	s/syst. structure
2	28	2	13	6	7	7 %	46,5 %	21,5 %	25 %	mixte (avec do- minance relative s/s. structure)
3	23	9	3	3	8	39 %	13 %	13 %	35 %	mixte (avec do- minance relative s/s. managt)
4	14	2	4	4	4	14,50 %	28,5 %	28,5 %	28,5 %	mixte
5	2	0	0	1	1	0 %	0 %	50 %	50 %	mixte
6										
7										
8										

Appréciation des résultats:

- 1) Sous-système dominant: dominance absolue d'un sous-système dans une étape déterminée
- 2) Sous-système mixte: absence d'une dominance absolue d'un sous-système dans une étape considérée

Schéma 15: Grille d'analyse du contenu d'étape du projet GUI/88/002

Activités et s/s dominants Étapes	Total	Nombre des activités				% des activités				Sous -système dominant ou mixte
		S/mgt	S/struct.	S/tech.	S/psycho.	S/mgt	S/struct.	S/tech.	S/psycho.	
Étapes: 1	58	13	29	9	7	22,50 %	50 %	15,5 %	12 %	mixte (avec dominance relative s/s. structure
2	28	10	4	1	13	35,75 %	14,25 %	3,5 %	46,50 %	mixte (avec dominance relative s/s. psycho.)
3	25	16	1	3	5	64 %	4 %	12 %	20 %	s/syst. management
4	19	11	5	1	2	58 %	26,25 %	5,25 %	10,5 %	s/syst. management
5	8	3	3	0	2	37,5 %	37,5%	0 %	25 %	mixte
6	3	3	0	0	0	100 %	0 %	0 %	0 %	s/syst. management
7	2	2	0	0	0	100 %	0 %	0%	0 %	s/syst. management
8	1	0	0	0	1	0	0 %	0 %	100 %	s/syst. psycho.

Appréciation des résultats:

- 1) Sous-système dominant: dominance absolue d'un sous-système dans une étape déterminée
- 2) Sous-système mixte: absence d'une dominance absolue d'un sous-système dans une étape considérée

Schéma 16: Grille d'analyse du contenu d'étape du projet MLI/85/008

Activités et s/s dominants Étapes	Total	Nombre des activités				% des activités				Sous -système dominant ou mixte
		S/mgt	S/struct.	S/tech.	S/psycho.	S/mgt	S/struct.	S/tech.	S/psycho.	
Étapes: 1	12	2	6	4	0	16,50 %	50 %	33,5 %	0 %	mixte (avec dominance relative s/s. structure)
2	3	0	3	0	0	0 %	100 %	0 %	0 %	s/s. structure
3	1	0	0	0	1	0 %	0 %	0 %	100 %	s/s. psychosocial
4										
5										
6										
7										
8										

Appréciation des résultats:

- 1) Sous-système dominant: dominance absolue d'un sous-système dans une étape déterminée
- 2) Sous-système mixte: absence d'une dominance absolue d'un sous-système dans une étape considérée

Il ressort de l'analyse qui précède ce qui suit:

1. Les projets n'ont pas tous le même nombre d'étapes. Alors que le projet GUI/88/002 compte jusqu'à 8 étapes, les projets BKF/91/005 et MLI/85/008 n'en comptent que 5 et 3 respectivement.
2. Les sous-systèmes dominants par étape varient en nombre d'un projet à un autre.

Pour ce qui est du projet MLI/85/005, 2 sous-systèmes correspondant à la 2e et 3e étapes sont dominants. Ce sont respectivement le sous-système structure et le sous-système psycho-social; la 3e étape est mixte.

S'agissant du projet BKF/91/005, un seul sous-système est dominant et correspond à la 1ère étape. Il s'agit du sous-système structure. Les quatre autres étapes restantes sont des étapes mixtes.

En ce qui concerne enfin le projet GUI/88/002, la 1ère, la 2e et la 5e étapes sont mixtes, tandis que le sous-système management est dominant dans les étapes 3, 4, 6 et 7.

Le sous-système psycho-social est dominant dans la 8e étape.

3. Des étapes différentes peuvent concerner un même sous-système. C'est le cas du projet GUI/88/002 où le sous-système management est dominant successivement dans le même projet au niveau de la 3e, 4e, 6e et 7e étapes.

6.3.2 Degré de concordance entre parcours théorique et parcours effectifs de réalisation des projets

Après l'identification du contenu des différentes étapes qui nous aura permis d'indiquer par ordre chronologique les divers sous-systèmes concernés par chaque étape, il nous faut maintenant déterminer à

l'aide de la **grille d'analyse du parcours** (*schéma 8*), le **degré de concordance** entre la séquence théorique de l'approche structurelle et les séquences effectives de parcours des différents projets.

Pour ce faire, nous avons répertorié et classifié les étapes chronologiques et successives de chaque projet dans la première colonne. Chaque étape peut soit correspondre à un sous-système soit être mixte (celle qui intègre plus d'un sous-système). Nous avons ainsi matérialisé chaque étape, sur l'axe horizontal, au niveau des lignes correspondantes, en inscrivant soit le nom du sous-système considéré s'il s'identifie à l'étape concernée soit la mention «mixte» dans le cas contraire.

Dans la 2e colonne, nous avons repris en les nommant les étapes chronologiques du parcours théorique de la 1ère à la dernière. L'analyse ainsi réalisée fait ressortir les résultats suivants selon le *schéma 17* ci-après.

Schéma 17: Grille d'identification des trois projets retenus

Parcours effectif et théorique Étapes et degré de concordance	Parcours effectif			Parcours théorique
	Projet I BKF/91/005	Projet II GUI/85/008	Projet III MLI/88/002	
Étapes: 1	Environnement	Environnement	Environnement	Environnement
2	S/syst.buts et valeurs	S/syst. buts et valeurs	S/syst. buts et valeurs	S/syst. buts et valeurs
3	S/syst. structure	Mixte (avec dominance relative s/structure)	Mixte (avec dominance relative du s/syst. structure)	S/syst. structure
4	Mixte (avec dominance relative s/structure)	Mixte (avec dominance relative s/psycho.)	S/syst. structure	S/syst. technologie
5	Mixte (avec dominance relative s/mgt.)	S/syst. management	S/syst. psychosocial	S/syst. psychosocial
6	Mixte	S/syst. management	néant	S/syst. management
Concordance avec parcours théorique	partiellement concordant	partiellement concordant	partiellement concordant	

Appréciation des résultats

- 1) Parcours concordant (toutes les étapes sont identiques): parcours structurel
- 2) Parcours partiellement ou non concordant (quelques étapes ou toutes les étapes ne sont pas identiques): parcours non structurel

Suivant le *schéma 17* qui précède, nous pouvons noter que les parcours effectifs des trois projets ne concordent que partiellement avec le parcours théorique.

En effet, alors qu'on observe une concordance parfaite au niveau des étapes 1 et 2, correspondant à la phase dite de conception pour l'ensemble des trois projets avec le parcours théorique, on relève par contre une divergence de parcours pour le reste des étapes qui correspondent à la phase dite opératoire.

Il apparaît donc selon les résultats qui précèdent que, suivant les critères d'évaluation définis préalablement, il n'y a pas eu de concordance parfaite tant au niveau de chaque projet qu'à celui de l'ensemble des projets avec la séquence de parcours théorique d'une approche structurelle.

6.4 *Synthèse générale de l'analyse*

L'interprétation des données résultant de l'analyse des projets retenus, par l'application de nos grilles d'analyse, nous permet de vérifier notre hypothèse de travail selon laquelle, le D.D.E.S. intervenant dans les pays francophones d'Afrique subsaharienne et tenant compte de la spécificité de ces derniers, emprunterait une approche structurelle pour les réformes administratives.

Pour que cette hypothèse soit validée, il faudrait comme précisé précédemment que les projets aient à la fois un **contenu structurel** et une **séquence de parcours** entre les différents sous-systèmes de l'organisation (en référence au schéma de Kast & Rosenzweig) qui soit identique à celle de l'approche structurelle.

Nous basant donc sur cette façon d'interpréter les données des résultats de l'analyse, il ressort que les projets analysés ne sauraient être considérés comme ayant un **contenu** essentiellement structurel pris dans leur ensemble. De même, au niveau **des séquences de parcours effectifs**, la concordance au niveau des différentes étapes

identifiées avec le parcours théorique de l'approche structurelle ne pourrait être tenue pour parfaite.

Ainsi, l'approche du D.D.E.S., bien qu'à contenu structurel dominant au niveau des **extrants** des projets, semble intégrer d'autres méthodes de réforme au niveau des **activités** et au niveau de la **séquence du parcours** en sorte qu'à ces deux niveaux, cette approche ne s'identifie plus au contenu et au processus d'une approche structurelle.

Par conséquent, nous ne saurions tenir pour validée notre hypothèse aux vues de l'ensemble de ces résultats.

***PARTIE 7 -
CONCLUSION GÉNÉRALE***

PARTIE 7 - CONCLUSION GÉNÉRALE

L'introduction d'un changement dans un système administratif sous la forme de réforme administrative s'effectue en général:

- soit au niveau des structures et de la technologie;
- soit au niveau du facteur humain;
- soit sur une combinaison de quelques-unes ou de l'ensemble de ces composantes organisationnelles.

Lorsqu'il s'agit de réformes au niveau des structures et de la technologie, les résultats à atteindre semblent plus immédiats, plus concrets et plus tangibles.

En effet, des modifications aux arrangements structurels et techniques, tout en comportant des défis certains, semblent présenter des difficultés relativement mineures comparativement à l'énorme tâche que représente ce changement au niveau humain⁶¹.

Dans l'ensemble, il faut arriver à ce que le design de l'organisation puisse refléter un ajustement aux différentes contraintes qui pèsent sur cette dernière et que ses règles de fonctionnement permettent de rationaliser les ressources et d'assurer la coordination et l'harmonie des différentes composantes organisationnelles⁶².

Beaudoin⁶³ citant Louis Bernard, ancien secrétaire général du gouvernement du Québec écrit:

Pour ma part, je crois que l'art de gouverner est dans une large mesure affaire d'organisation et de système. Les personnes, bien sûr, y sont pour beaucoup, et je m'en voudrais de paraître vouloir en minimiser le rôle fondamental. Mais les processus sont déterminants. La façon dont l'État s'organise pour prendre ses décisions, contrôler les résultats, gérer les achats de biens et de services, détermine largement la qualité de son action. Si les décisions se prennent un peu au hasard, si la surveillance est inadéquate, si les achats laissent place à

⁶¹ Pierre Beaudoin, *op.cit.*, p. 97.

⁶² Jean-Louis Denis et F. Champagne, *op.cit.*, p. 50.

⁶³ Pierre Beaudoin, *op.cit.*, p. 84.

l'arbitraire, même les personnes les plus qualifiées ne pourront réussir qu'un piètre gouvernement. Car le nombre des opérations est si grand et l'envergure des questions si complexe que seule une approche méthodologique peut laisser espérer des résultats convenables.

Mais le défi majeur que pose cette perspective est la détermination d'une structure et des règles appropriées et efficaces qui puissent conserver une flexibilité suffisante pour réagir aux changements qui se produisent dans l'environnement⁶⁴.

Car des réformes structurelles ou technologiques sont assez statiques. Il faut par conséquent sans cesse les renouveler, les ajuster pour permettre un appariement approprié avec l'environnement qui est changeant.

Vu sous cet angle, cet aspect prend une dimension toute particulière, lorsque les changements projetés nécessitent impérativement des appuis externes à l'organisation considérée en finances, en matériel et en expertise. C'est le cas notamment des pays africains francophones subsahariens qui manquent souvent de capacité interne pour assumer leurs propres réformes.

Ainsi, pour toute réforme d'envergure, il faut au préalable dans la plupart des cas, faire appel à l'aide étrangère. Ces appuis externes à la longue, bien que apportant des solutions aux problèmes rencontrés par les États bénéficiaires, pourraient créer une sorte de dilemme qui est sans issue.

En effet, pour paraphraser un vieux diction chinois, le problème que pose cette façon de faire le changement, pourrait s'analyser comme permettant seulement de «donner du poisson» aux États bénéficiaires au lieu de leur apprendre plutôt à «pêcher».

L'idéal serait peut-être dans ce cadre de coopération technique qu'est le transfert de connaissance et de technologie, d'amener ces États à assurer eux-mêmes leurs réformes au niveau des structures et des technologies. L'appui externe devrait quant à lui plus se concentrer sur le facteur humain. Il s'agirait en somme de provoquer des changements au niveau des

⁶⁴ Jean-Louis Denis et F. Champagne, *op. cit.*, p. 50.

mentalités et des capacités des agents et des employés de l'État et ensuite seulement les aider le cas échéant à entreprendre des réformes que les États eux-mêmes jugent utiles au niveau des structures, des procédures et des processus administratifs.

Pour cela, il faudrait au préalable faire prendre conscience au personnel de l'État considéré à quelque niveau qu'il se trouve, de son rôle essentiel dans la mise en place des programmes de construction et de développement de son pays et lui faire acquérir des connaissances et des habiletés nécessaires non pas seulement et uniquement pour faire «marcher» une structure et des systèmes administratifs nouveaux et adéquats mis en place avec l'appui externe mais aussi et peut-être surtout pour être capable d'imaginer des nouvelles formules et de nouveaux mécanismes à mettre en place chaque fois que le besoin existe pour anticiper sur l'avenir.

En définitive, c'est d'arriver à permettre au personnel concerné dans son ensemble d'être conscient de son rôle irremplaçable et de lui donner une liberté de manoeuvre qui soit compatible avec sa position individuelle dans son système en tant qu'agent du changement dans l'État et en tant que citoyen responsable dans son pays et de lui donner la possibilité et le droit de pouvoir acquérir des connaissances et des habiletés sans cesse renouvelées, nécessaires à l'exercice de son rôle.

C'est, en dernière analyse, amener les gens à changer pour s'assumer et se prendre en charge, afin d'arriver selon le vieux diction chinois à «pêcher eux-mêmes les poissons».

C'est dans ce sens peut-être que Beaudoin indiquait que «pour avoir des chances de réussite, le changement doit donner priorité au développement des rapports humains et se méfier de l'illusion sécurisante des modifications de structures». ⁶⁵

Cependant, dans la réalité des faits vécus, il faudrait peut-être admettre que les changements au niveau des hommes (changements des mentalités, des attitudes et des comportements) sont une oeuvre de longue haleine.

⁶⁵ Pierre, Beaudoin, op.cit., p. 207.

Il semble bien qu'il faudrait compter en années, voire en décennies pour ce qui concerne le temps requis.

Il faut ensuite compter en coûts souvent élevés en moyens matériels et financiers d'une part et, d'autre part, en expertises diversifiées, suffisantes et appropriées et en volonté politique permanente, pour arriver à espérer un changement durable et bénéfique au niveau humain. En plus, pour changer l'homme, on serait amené, dans le cas des administrations publiques africaines francophones, à intégrer des valeurs de la culture sociétale traditionnelle et à modifier de nombreux aspects de la culture administrative africaine. Ce qui constituerait en soi une oeuvre colossale, longue et aux issues incertaines.

Compte tenu donc des avantages et des inconvénients qu'on serait amené à rencontrer selon qu'on amène le changement soit par les structures et la technologie, soit par le facteur humain, peut-être une approche mixte combinant les différentes composantes organisationnelles dans un dosage qui serait fonction du contexte de chaque État, serait-elle la meilleur pour les pays africains francophones subsahariens au cas où cette approche mixte minimiserait les inconvénients et renforcerait les avantages prévisibles ? Dans tous les cas de figure donc, la connaissance de la nature d'une approche privilégiée apparaît comme une nécessité, afin de permettre de mieux appréhender les problèmes qui lui sont liés.

Ainsi, prenant pour acquis que chaque approche utilisée pour amener les changements souhaités comporte nécessairement des avantages et des inconvénients; sachant par ailleurs la nécessité qu'il y a à prendre en considération le contexte spécifique des pays bénéficiaires des réformes administratives, connaissant enfin que le D.D.E.S. intervient depuis déjà quelques décennies en Afrique francophone d'Afrique subsaharienne, il nous a semblé opportun de chercher à connaître la nature de l'approche utilisée par cette dernière pour y mener des réformes administratives. Cela pourrait permettre, le cas échéant, comme précisé auparavant, de mieux se situer pour anticiper les avantages attendus liés à la démarche entreprise et ainsi mieux appréhender les inconvénients subséquents afin de donner la

possibilité d'imaginer les voies et les moyens à mettre en place pour atténuer ou contourner dans les meilleurs des cas, ces derniers.

Pour ce faire, nous sommes partis, pour le besoin de notre étude, de l'hypothèse la plus plausible à nos yeux à savoir que la démarche du D.D.E.S. est une démarche qui met l'emphasis sur la réforme des structures et des procédures pour amener le changement (une approche structurelle) compte tenu du niveau de développement des pays bénéficiaires qui manquent souvent de l'expertise voulue et des moyens matériels et financiers suffisants pour assurer et assumer seuls leurs propres réformes. Les résultats de notre étude ne semblent pas confirmer notre hypothèse.

Cependant, le problème demeure, à savoir la nécessité qu'il y a à déterminer la nature de l'approche du D.D.E.S. en matière de réforme administrative dans les pays francophones au Sud du Sahara.

Aussi, notre travail qui est assez modeste, devrait-il être considéré comme une première amorce dans cette voie. Il faudrait, à notre humble avis, poursuivre l'étude commencée en faisant des recherches plus poussées et plus fouillées, sous différents angles sans doute, afin de pouvoir déboucher sur des conclusions définitives et généralisables aux fins d'exploitation pratique pour les pays bénéficiaires et pour le D.D.E.S. lui-même et aussi pour permettre de vérifier dans quelle mesure et jusqu'à quel point les concepts théoriques enseignés dans la littérature et dans les écoles sont compatibles ou non avec les réalités concrètes sur le terrain.

ANNEXES

ANNEXE A:
LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

ENAP-QUÉBEC

M. MALTAIS Daniel, professeur
M. OUELLET Lionel, directeur adjoint Enseignement et recherche;
M. POULIN Yves, professeur
M. PROULX Denis, professeur

D.D.E.S., NEW-YORK

Mme ALVEZ Maria Helena, P.A.B.
M. BELLAVANCE Michel, conseiller technique spécial, Public
Administration Branch (P.A.B.)
M. BINAISSA Hamdan, directeur Transnational Corporations and
Management Division
M. BLAIS Daniel, Conseiller financier interrégional
Mme BOBBITT Juanita, P.A.B.
Mme BRINDLEY LYNDA, Administration Branch, Public
Administration Branch
Mme COL Jeanne-Marie, conseillère technique P.A.B.
M. DEAN Peter, Conseiller financier interrégional
Mme DORFZAUN Eve, chief Evaluation Unit
Mme GAUTHIER Dawne, P.A.B.
Mme LITTLE Priscilla, Administration Branch
M. RAHMAN Abu Tayeb, chief, P.A.B.
M. RAMBOURG Michel, Conseiller interrégional

PNUD, NEW-YORK

M. COPPENS, Program Officer (East-Africa)

ANNEXE B
PRINCIPAUX THÈMES ABORDÉS LORS DES ENTREVUES

PRINCIPAUX THÈMES ABORDÉS LORS DES ENTREVUES

- **Réforme administrative:**
 - définitions
 - objectifs
 - domaine
 - stratégies
 - conception, implantation et évaluation
 - les différentes approches
 - la philosophie de base ou de référence.
- **Les préalables des réformes administratives**
- **Institutionnalisation des organes de réforme dans les pays bénéficiaires**
- **L'initiative pour la réforme**
- **La réforme administrative et l'environnement politique, économique et social dans les pays bénéficiaires**
- **Responsabilités respectives entre le D.D.E.S., les pays bénéficiaires et les bailleurs de fonds**
- **Le contenu et le processus de la réforme administrative du D.D.E.S.**
- **Le processus du diagnostic**
- **Nature de la réforme administrative du D.D.E.S. (réforme globale sectorielle)**
- **Les paramètres de la réforme administrative du D.D.E.S.**
 - rôle de l'État
 - contexte socio-économique
 - contexte électoraliste ou non
- **L'après réforme: évaluation de l'impact.**

ANNEXE C
SYNTHÈSE DES OBJECTIFS, DES EXTRANTS ET DES ACTIVITÉS
DU PROJET BKF/91/005

OBJECTIFS**Objectif N° 1****REORGANISER & MODERNISER LE SYSTEME DE GESTION DES STRUCTURES
DE L'APPAREIL ADMINISTRATIF DE L'ETAT.**

RESULTATS & Activitès	92			93			94			
	II	III	IV		II	III	IV		II	III

(les découpages du calendrier constituent des trimestres)

1.1. Définition, création et mise en application du cadre juridique de création, d'organisation et de gestion des structures publiques.

1.1.1. Faire un projet de texte, le discuter et le faire adopter										
1.1.2. Informer les autorités administratives, former le personnel d'application										
1.1.3. Etablir un système de suivi (monitoring)										
1.1.4. Tenir à jour un annuaire des structures publiques										

1.2. Définition, création et mise en application d'un organe consultatif en matière d'orientation générale de modernisation et des commissions interministérielles de suivi.

1.2.1. Faire les projets d'actes de création des institutions, les discuter et adopter										
1.2.2. Définir les modes d'opération et de fonctionnement de l'organe et des commissions										
1.2.3. Former le personnel technique de l'organe et des commissions										
1.2.4. Etablir un système de suivi des activités de l'organe et des commissions										

1.3. Détermination des attributions, des structures et cadres organiques des services centraux de l'administration publique

1.3.1. Assister les ministères dans l'établissement des structures normalisées et CO										
1.3.2. Amender au besoin les propositions et les faire adopter										
1.3.3. Mettre en place un système de gestion et de suivi des cadres organiques (CO)										

1.4. Détermination des attributions, des structures et cadres organiques des services déconcentrés de l'administration publique

1.4.1. Assister les ministères dans l'établissement des structures normalisées et CO										
1.4.2. Amender au besoin les propositions et les faire adopter										
1.4.3. Mettre en place un système de gestion et de suivi des cadres organiques (CO)										

1.5. Modernisation de l'organisation et de la gestion des collectivités publiques décentralisées.

1.5.1. Evaluer l'organisation et le fonctionnement des collectivités publiques décentralisées, discuter le rapport et faire adopter les recommandations										
1.5.2. Assister les collectivités dans l'établissement des structures normalisées et CO										
1.5.3. Mettre en place un système de gestion et de suivi des CO										

RESULTATS & Activités	92			93			94		
-----------------------	----	--	--	----	--	--	----	--	--

1.6°. Réorganisation et modernisation de la structure centrale de la gestion des personnels publics (DGFP) . S

1.7*. Réorganisation et modernisation des structures déconcentrées de la gestion des personnels

[illegible]

OBJECTIF N° 2

METTRE EN PLACE UN SYSTEME FONCTIONNEL DE GESTION DES PERSONNELS PUBLICS

RESULTATS & Activitats	92	93	94
	I I I I I V	I I I I I V	I I I I I I I I

2.1. Réforme de la réglementation relative à la gestion administrative des personnels fonctionnaires (

[illegible]

2.2. Réforme de la réglementation relative à la gestion administrative des personnels contractuels publics

[illegible]

2.3. Réforme du système de traitement de base des agents de l'Etat

[illegible]

2.4 Réforme du système des accessoires de solde (primes & indemnités) des agents de l'Etat

[illegible]

[illegible]

[illegible][illegible]

Renforcer la productivité dans l'administration publique

[illegible][illegible][illegible][illegible][illegible]

ANNEXE D
SYNTHÈSE DES OBJECTIFS, DES EXTRANTS ET DES ACTIVITÉS
DU PROJET GUI/88'002

SECTEUR ET SOUS SECTEUR	1 9 8 9				1 9 9 0			
ACTIVITES	I	II	III	IV	I	II	III	IV
1. REORGANISATION DES STRUCTURES ET DES MODES DE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE								
1. Renforcement des structures de la Réforme Administrative								
1.1. Organisation des services de Réforme du M.R.A.F.P.								
- affectation du personnel aux emplois prévus aux cadres organiques des services	→							
- implantation des services dans les nouveaux locaux	→							
- études des circuits informationnels internes	→	→						
- réorganisation du Secrétariat Central			→	→				
- réorganisation du Service Information-Documentation			→	→				
1.2. Mise en place d'un organe consultatif inter-ministériel de la Réforme								
- révision du projet de décret de création	→							
- élaboration d'un règlement intérieur	→	→						
- préparation des sessions plénières				→	→	→		
- publication des actes et résolutions			→		→		→	→
1.3. Mise en oeuvre des commissions techniques inter-ministérielles (création et animation)								
- commission cadre juridique section para-public			→					
- commission restructuration de l'administration territoriale et des services déconcentrés				→				
1.4. Renforcement du CPA								
- mise en place des services du CPA dans les locaux provisoires	→							
- évaluation des besoins prioritaires en perfectionnement administratif	→	→						
- mise à jour du programme d'activité				→	→			
- encadrement des activités de perfectionnement				→				

SECTEUR ET SOUS SECTEUR	1 9 8 9				1 9 9 0			
ACTIVITES	I	II	III	IV	I	II	III	IV
- création et la mise en oeuvre du Conseil de Perfectionnement du CPA - mise en oeuvre et encadrement du Service Audio-Visuel				→				
1.5. <u>Formation des cadres techniques du NEAP (personnel contrepartie)</u>								
- réalisation du cycle de formation interne - programmation et préparation de formation à l'étranger - formation des formateurs du CPA		→						
2. <u>REFORME DES STRUCTURES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE</u>								
2.1. <u>Cadres Organiques des services centraux</u>								
- conception des procédures de contrôle de mise en place des structures cadres organiques - publication et mise à jour de l'annuaire de l'administration publique - organisation et encadrement du contrôle d'application des textes	→	→						
2.2. <u>Structures, attributions et cadre organiques des services dans les préfectures et sous-préfectures</u>								
- études et enquêtes - élaboration des projets de textes - concertation interministérielle - adoption des nouveaux textes et cadres organiques - assistance à la mise en oeuvre	→	→	→	→				
2.3. <u>Cadre juridique des collectivités décentralisées</u>								
a) <u>Réforme de la ville de Conakry</u>								
- élaboration des cadres organiques des services de la ville et communes de Conakry	→							

SECTEUR ET SOUS SECTEUR	1 9 8 9				1 9 9 0			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
x - élaboration d'un code électoral - assistance à la mise en oeuvre				→				
b) <u>Communes urbaines et communes rurales de développement</u> - élaboration des projets de textes de base - concertation interministérielle - adoption des textes - assistance à la mise en oeuvre (CRD Pilotes)	→	→	→	→				
c) - <u>Décentralisation au niveau préfectoral</u> - élaboration projet texte organique - concertation interministérielle - adoption des textes - assistance à la mise en oeuvre	→	→	→	→				
2.4. <u>Cadre juridique du secteur para-public</u> (principes généraux de création, d'organisation et de mode de gestion)								
a) - <u>Services rattachés</u> - élaboration d'avant projet du décret - concertation interministérielle - adoption du décret - suivi de l'élaboration des arrêtés ministériels d'application pour chaque service rattaché	→	→	→	→				
b) - <u>Etablissements publics</u> - élaboration de l'avant projet du décret - concertation interministérielle - adoption du décret - suivi d'élaboration des règlements internes des établissements publics existants	→	→	→					

SECTEUR ET SOUS SECTEUR	1 9 8 9				1 9 9 0			
ACTIVITES	I	II	III	IV	I	II	III	IV
c) <u>Sociétés d'Etat et d'économie mixte</u>								
- élaboration avant projet du décret	→							
- concertation interministérielle		→						
- adoption du projet			→					
d) <u>Projets publics</u>								
- élaboration d'avant projet du décret				→	→			
- concertation interministérielle						→		
- adoption du projet								
- suivi de l'application du décret								
e) <u>Recueil des textes sur le secteur para public</u> (élaboration et diffusion, mise à jour)				→				
f) <u>Organisation séminaire sur la gestion des services rattachés, établissements publics et projets</u>								
3. REFORME DES PROCEDURES ET METHODES DE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE								
3.1. <u>Légistique</u>								
- élaboration des règles de la légistique et des procédures d'élaboration et d'adoption des textes		→						
- publication et diffusion du recueil de textes				→				
- formation des conseillers juridiques des cabinets					→			
3.2. <u>Fonctionnement secrariats, Documentations et Archives</u>								
- élaboration des nouvelles procédures de fonctionnement des services et gestion du courrier, des dossiers et des archives	→							
- concertation interministérielle			→					
- publication des instructions et des manuels de procédures				→	→			

SECTEUR ET SOUS SECTEUR	1 9 8 9				1 9 9 0			
ACTIVITES	I	II	III	IV	I	II	III	IV
<ul style="list-style-type: none"> - mise en oeuvre des nouvelles procédures des départements et préfectures pilotes - formation des chefs de secrétariats, des documentalistes et des archivistes 								
3.3. <u>Programmation, suivis et évaluation des activités de services publics</u> <ul style="list-style-type: none"> - élaboration des procédures - concertation interministérielle - adoption et diffusion des nouvelles procédures - mise en oeuvre dans les départements, préfectures et services déconcentrés pilotes - formation des hauts responsables 								
II. <u>ADMINISTRATION DES RESSOURCES HUMAINES</u>								
1. <u>MAITRISE ET REDEPLOIEMENT DES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE</u>								
1.1. <u>Mise à jour du recensement et la création du fichier permanent des agents de l'Etat</u>								
a) <u>Administration Centrale</u> <ul style="list-style-type: none"> - création des fichiers manuels à la Direction Nationale de la Fonction Publique et dans les DAAFs - création du fichier informatique central à la DGFP - mise en oeuvre du système de mis à jour - contrôle et épuration des fichiers des services centraux (gestion administrative et solde) 								

SECTEUR ET SOUS SECTEUR	1 9 8 9				1 9 9 0			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
b) Administration a l'intérieur du pays - contrôle des effectifs et la création des fichiers manuels dans les SAF des régions et des préfectures - informatisation des fichiers périphériques et la mise en oeuvre du système d'actualisation - épuration des états de salaires								
1.2. Finalisation des Programmes d'évaluation-sélection des fonctionnaires - préparation et réalisation évaluation personnel Santé Publique - conception évaluation enseignants -chercheurs - organisation évaluation cadres non testés toutes catégories (session de rattrapage) - analyse des résultats des évaluations et études des besoins en perfectionnement - conception et supervision actions recyclage agent à former - supervision des tests fin période de formation - organisation recyclage cadre administration générale - organisation recyclage cadres services financiers et comptables - mise en disponibilité spéciale les agents non retenus suite évaluation et recyclage - affectation des agents retenus suite aux tests - élaboration rapport final programme évaluation sélection								
1.3. Programme de la restructuration et du redéploiement des effectifs de la Fonction Publique a) Programme Départs Volontaires - supervision des activités de la Commission Techniques D.V. - mis à jour du fichier de contrôle - élaboration du rapport final								

SECTEUR ET SOUS SECTEUR	1 9 8 9				1 9 9 0			
ACTIVITES	I	II	III	IV	I	II	III	IV
b) <u>Programme Special Pré-Retraite</u>								
- suivi des procédures								
- mise à jour du fichier de contrôle								
- élaboration du rapport final								
c) <u>Programme de restructuration des sociétés d'Etat</u>								
- création et mise à jour du fichier des agents des entreprises fermées en disponibilité spéciale								
- défonctionnarisation des agents des sociétés maintenues en activité								
- transfert des dossiers des agents défonctionnarisés au Ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi								
d) <u>Défonctionnairisation des hiérarchies E.F.G.</u>								
- défonctionnarisation des agents								
- sélection, recrutement sous contrat et affectation dans les cadres organiques des agents défonctionnarisés								
- mise en disponibilité des agents non retenus								
e) <u>Conception et mise en oeuvre d'un système de gestion séparée des agents en disponibilité spéciale</u>								
2. <u>REFORME DES STRUCTURES CHARGÉES DE GESTION DES PERSONNELS CIVILS DE L'ETAT</u>								
2.1. <u>Réforme des structures chargées de la gestion des personnels</u>								
a) <u>Direction Nationale de la Fonction Publique</u>								
- affectations et nomination des cadres retenus suite à l'évaluation-sélection								
- implantation des services dans les locaux renoués et leur équipement								

SECTEUR ET SOUS SECTEUR	1 9 8 9				1 9 9 0			
ACTIVITES	I	II	III	IV	I	II	III	IV
- élaboration des instructions concernant le mode de fonctionnement des services	→	→						
b) <u>DAAF et SAF</u>								
- nomination et affectation des gestionnaires du personnel	→							
- assistance à la mise en place des DAAF prioritaires	→	→	→					
- assistance à la mise en place des SAF pilotes			→	→				
- formation continue des gestionnaires de personnel		→	→	→				
2.2. <u>Réforme de la réglementation statutaire</u>								
a) <u>Recrutements et avancements</u>								
- élaboration des textes	→							
- conception interministérielle		→						
- adoption des textes			→					
b) <u>Notation et discipline</u>								
- élaboration des textes	→							
- concertation interministérielle		→						
- adoption des textes			→					
c) <u>organisation de carrière et positions</u>								
- élaboration des textes	→							
- concertation interministérielle		→						
- adoption des textes			→					
d) <u>Cadres et corps- statuts particuliers</u>								
- élaboration des projets de textes		→						
- concertation interministérielle			→					
- adoption de textes				→				

SECTEUR ET SOUS SECTEUR	1 9 8 9				1 9 9 0			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
e) <u>Adoption nouveaux statuts de la Fonction Publique</u>								
- révision de l'ensemble des textes								
- adoption nouveau statut général et des textes d'application								
- publication et diffusion des recueils de textes								
f) <u>Mise en place de l'organe consultatif statutaire</u>								
- conseil de discipline								
- commission paritaire d'avancements								
2.3. <u>Réforme du système rémunération</u>								
- adoption des nouvelles grilles de salaires								
- adoption des nouveaux systèmes primes et indemnités								
- publication et diffusion des nouveaux textes								
- formation des cadres chargés d'application du nouveau système								
2.4. <u>Réforme des procédures de gestion administratives des personnels</u>								
- élaboration des nouvelles procédures								
- concertation interministérielle								
- publication et diffusion du manuel des procédures								
- informatisation de certaines procédures								
- introduction de la bureautique dans les DAAF pilotes								
2.5. <u>Réforme des procédures de gestion financière des personnels</u>								
- élaboration des nouvelles procédures soldes								
- concertation interministérielle								
- adoption nouvelles procédures								
- élaboration et diffusion manuels de procédures								

SECTEUR ET SOUS SECTEUR	1 9 8 9				1 9 9 0			
ACTIVITES	I	II	III	IV	I	II	III	IV
- élaboration et mise à jour du système de contrôle								
- formation des gestionnaires								
3. GESTION PREVISIONNELLE DES EFFECTIFS								
3.1. Création et mise en oeuvre d'un système de gestion des emplois et des effectifs								
- élaboration et mise en oeuvre des procédures actualisation cadres organiques								
- élaboration et mise en oeuvre de la gestion informatisée des cadres organiques								
- élaboration d'un système de planification des effectifs								
- élaboration d'un système de contrôle d'application des cadres organique en relation avec les procédures budgétaires								
- conception et la mise en oeuvre d'un système d'évaluation des besoins et de planification de perfectionnement des agents de l'Etat								

ANNEXE E
SYNTHÈSE DES OBJECTIFS, DES EXTRANTS ET DES ACTIVITÉS
DU PROJET MLI/85/008

**Tableau:
Projet MII/85/008**

Produits	Activités	Programmation									
		88				89				90	
		I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
Objectif no 1: mise en place des structures de la réforme											
1) Institutionnalisation de la réforme	1.1 Refonte des textes										
	1.2 Formation										
	1.3 Structuration										
	1.4 Documentation et banque des données										
	1.5 Tableau de bord (présidence)										
Objectif no 2: appui au programme de réforme											
2) Organisation et gestion des services	2.1 Réduction des structures										
	2.2 Gestion informatisée des structures										
	2.3 Secrétaires généraux										
	2.4 Unité administrative et financière										
	2.5 Organes consultatifs										
	2.6 Application en informatique										
3) Gestion et réglementation du personnel (CO)											
	3.1 Cadres organiques										
	3.2 Informatique et gestion des emplois										
	3.3 Personnel parapublic										
	3.4 Automatisation de la solde										
	3.5 Structures de tutelles										
4) Formation des fonctionnaires chargés de la réforme											

* Tableau établi à partir des données tirées des documents ci-après:

- 1) Descriptif du projet MII/85/008
- 2) Rapport d'évaluation interne du projet en date du 4/89
- 3) Rapport d'évaluation interne de 01/90
- 4) Rapport final du projet 85/008 de juin 1991

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE

Volumes

- BALOGUN, M. Jide et Gelase R. Mutohaba (1989), Economic Restructuring and African Public Administration: Issues, Actions and Future Choices, Ed. West Hartford, Ct., Kumarian Press, 246 p.
- BANQUE MONDIALE, Programme des Nations Unies pour le développement (1989), L'ajustement et la croissance en Afrique pendant les années 80, Washington, D.C., p. 44.
- BODIGUEL, Jean-Luc (1991), Le fonctionnaire détrôné ? l'État au risque de la modernisation, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, p. 258.
- BORGEAT, Louis, René Dussault, Lionel Ouellet, Patrick Moran et Marcel Proulx (1983), Comment fonctionne l'appareil administratif québécois, École nationale d'administration publique, Centre d'études politiques et administratives du Québec, Québec.
- BOUCHARD, Gilles (1991), (sous la direction de) La réforme administrative dans les pays francophones, éd. d'Acadie et Academia, Moncton, p. 224.
- BOULET, Louis (1980), Science et action administratives: mélanges, Éditions d'Organisation, Paris, p. 495.
- BOURGOIGNIE, Georges Edouard (sous la direction de) (1990), Ajustement structurel et réalités sociales en Afrique, Université d'Ottawa, Institut de développement international et de coopération, Ottawa, p. 356.
- BOURGOIN, Henry (1984), L'Afrique malade du management, Paris, éd. J. Picollec, Paris, p. 216.
- BRETON, Jean-Marie (1990), Droit de la fonction publique des États d'Afrique francophone, EDICEF, AUPELF, Montréal, p. 263.
- CAIDEN, Gerald E. (1969), Administrative Reform, Aldine, Chicago, p.239.
- CAIDEN, Gerald E. (1971), The Dynamics of Public Administration: Guidelines to Current Transformations in Theory and Practice, Holt, Rinehart and Winston, New York, p. 341.
- CAIDEN, Gerald E. (1982), The dynamics of Public Administration, Pacific Palisades, Ca., Palisades Publishers, p. 321.
- CAIDEN, Gerald E. (1991), Administrative Reform comes of Age, Walter de Gruyter, New York, 347 p.

- CHAPEL, Yves (1972), Stratégies et tactiques de la modernisation de l'administration publique dans les pays en développement, recueil de textes, Institut International des sciences administratives, Bruxelles, p. 182.
- CHAPELIER, Georges et Hamid Tabatabai (1989), Development and Adjustment: Stabilization, Structural Adjustment and UNDP policy, United Nations Development Program, New-York, p. 62.
- CHAPMAN, Richard A. et J.R. Greenaway (1980), The Dynamics of Administrative Reform, Croom Helm, London, p. 249.
- COLLERETTE, Pierre et Gilles Delisle (1982), Le changement planifié: une approche pour intervenir dans les systèmes organisationnels, éd. Agence d'Arc inc., Ottawa, p. 213.
- CROZIER, Michel (1979), Bureaucratie et société dans le contexte post-industriel, École nationale d'administration publique, Québec, p.5.
- CROZIER, Michel (1979), On ne change pas la société par décret, Grasset, Paris, p. 298.
- CROZIER, Michel (1987), État modeste, état moderne: stratégie pour un autre changement, A. Fayard, Paris, p. 316.
- CROZIER, Michel (1988), Comment réformer l'État?: trois pays, trois stratégies: Suède, Japon, États-Unis: rapport au ministre de la Fonction publique et des réformes administratives, Paris, La documentation française. Paris, p. 124.
- CROZIER, Michel (1991), État modeste, État moderne: stratégies pour un autre changement, 2e édition revue et augmentée, Éditions du Seuil, Paris, p. 310.
- GALY, Philippe (1977), Gérer l'État: corriger la déviation bureaucratique, Berger-Levrault, Paris, p. 241.
- GARCIA-ZAMOR, Jean-Claude (1983), Administrative Reform in Haiti: Problems, Progress and Prospects, John Wiley, New York, p. 9.
- GREMION, Catherine (1979), Profession: décideurs, pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'État, Gauthier-Villars, Paris, p. 454.
- KABOU, Axelle (1991), Et si l'Afrique refusait le développement?, L'Harmattan, Paris, p. 207.
- KAST, Fremont E. et James E. Rosenzweig (1970), Organization and Management: A Systems Approach, McGraw-Hill, New York, p.654.

- LANZA, Albert (1968), Les projets de réforme administrative en France, de 1919 à nos jours, Paris, Presses universitaires de France, Paris, p. 185.
- LEEMAN, Arne F.Ed. (1976), The management of Change in Gouvernement, Hague, Martinus Nijhoff, p. 361.
- LEGENDRE, Pierre (1968), Histoire de l'administration de 1750 à nos jours, Presses Universitaires de France, 580 p.
- MEISEL, John (1983), Bureaucrats and Reformers: A Remeidable Dissonance, Carleton University, Information Services, Ottawa, 26 p.
- MILLOZ, Pierre (1987), Le mal administratif: la fonction publique est-elle ingouvernable ?, Dunod, Paris, p. 226.
- MONTGOMERY, John Dickey (1966), Approaches to Development: Politics, Administration and Change, Ed. by John D. Montgomery and William J. Siffin, New York, McGraw-Hill, 299 p.
- ORGOGOZO, Isabelle (1989), Changer le changement: on peut abolir les bureaucraties, Éditions du Seuil, Paris, p. 218.
- PERTEK, Jacques (1992), Forme nouvelles d'action administrative, La Documentation française, Paris, p. 52.
- PRATS, Yves (1973), Décentralisation et développement, Paris, Cujas, 262 p.
- RIGGS, Fred W. (1970), Administrative Reform and Political Responsiveness - A Theory of Dynamic Balancing, Beverley Hills, Sage, p.44.
- RIGGS, Fred Warren (1964), Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society, Houghton Mifflin, Boston, p. 477.
- ROBBINS, Stephen P. (1976), The Administrative Process: Integrating Theory and Practice, Englewood Cliffs, NJ. Prentice-Hall, 494 p.
- ROSANVALLON, Pierre (1990), L'État en France: de 1789 à nos jours, Éditions du Seuil, Paris, p. 369.
- SWAIN, Harry (1990), Guide de la gestion du changement dans la fonction publique: les voies de l'innovation, Fonction publique 2000, Rapport du groupe de travail sur l'adaptation de la main-d'oeuvre, Conseil du trésor, Ottawa, p. 79.
- TIMSIT, Gérard (1986), Théorie de l'administration, Paris, France, Economica, p. 375.

Revue

- ABERBACH, Joel D. (1991), «Service public et réformes administratives aux États-Unis: la Commission Volcker et l'administration Bush» in Revue internationale des sciences administratives, vol. 57, no 3, sept., p. 463-478.
- BARGAS, Didier (1990), «Les démarches de projets: une méthode efficace mais exigeante pour la réforme administrative» in Revue française d'administration publique, no 54, avril-juin, p. 309-313.
- BONWITT, Bob (1989), «Réforme de l'administration publique: des missions aux objectifs», in Revue internationale des sciences administratives, v. 55, no 2, p. 255-275.
- CAIDEN, Gerald E. (1991), «Changements administratifs récents en Asie australe», in Revue internationale des sciences administratives, v. 57, no 1, mars, p. 9-26.
- CAIDEN, Gerald E. (1991), «What really is Public Maladministration?» in Public Administration review, v. 51, no 6, (nov./déc.), p. 486-493.
- CHAPMAN, Richard A. (1991), «Concepts and Issues in Public Sector Reform: The Experience of the United Kingdom in the 1980s» in Public Policy and Administration, v. 6, no 2, Summer, p. 1-19.
- COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AFRIQUE (1992), «L'État de l'économie africaine» in L'annuaire Jeune Afrique 1992, rapport annuel sur l'État de l'Afrique, p. 10-23.
- CONSIDINE, Mark (1990), «Réforme administrative aux antipodes: changements récents survenus dans le secteur public en Australie et en Nouvelle-Zélande» in Revue internationale des sciences administratives, v. 56, no 1, p. 197-212.
- CROZIER, Michel (1991), «Le changement dans les organisations», in Revue française d'administration publique, no 59, juillet/septembre, p. 349-354.
- DOERR, Audrey (1991), «La réforme de la fonction publique: faire les choses différemment» in Management et secteur public, v. 2, no 2, p. 24.
- ERVIN L. Osbin (1992), «Administration et Changement: l'exemple américain de la planification stratégique» in Revue internationale des sciences administratives, vol. 58, no 4, décembre, p. 430-441.
- HALLIGAN, John (1991), «Fonction publique de carrière et réforme administrative en Australie» in Revue internationale des sciences administratives, v. 57, no 3, sept., p. 393-411.

- HARDY, Vincent, Brian Towhill et Adam Wolf (1990), «La responsabilisation comme stratégie de modernisation» in Politiques et management public, v. 8, no 3, sept. p. 87-129.
- KONING, H. (1987), «La mise en oeuvre des réformes administratives liées au changements économiques: le cas de la République fédérale d'Allemagne; évolution économique et réforme administratives», Institut international des sciences administratives, Bruxelles.
- MCLAREN, Robert (1987), «Coordination of the United Nations System» in International Review of Administrative Sciences, vol. 53, no 3, septembre, p. 383-393.
- MILLS, G.E. et M. L. Styfied (1987), «Public Service Reform in Jamaica: human ressources management» in International Review of Administrative Sciences, vol. 53, no 3, septembre, p. 395-411.
- NIANDOU SOULEY, Abdoulaye (1991), «Ajustement structurel et effondrement des modèles idéologiques: crise et renouveau de l'État africain» in Études internationales, numéro spécial, vol. XXII, no 2, juin, p. 253-265.
- ORGOGOZO, Isabelle (1990), «Administration: les paradoxes de la modernisation» in Futuribles, no 139, janvier, p. 39-46.
- PEREZ, Andres (1991), «Légitimité et capacité administrative de l'État: l'administration publique dans les pays en développement» in Revue internationale des sciences administratives, v. 57, no 4, déc., p. 743-752.
- PETERS, B. Guy (1992), Government Reorganization: A Theoretical Analysis, in Revue internationale de science politique, v. 13, no 2, avril, p. 199-217.
- RONDINELLI, A. Dennis (1992), «Aide du PNUD pour le développement urbain: une évaluation des efforts visant à élaborer des institutions dans les pays en développement» in Revue internationale des sciences administratives, vol. 58, no 4, décembre, p. 470-485.
- ROUBAN, Luc (1989), «Fonction publique et politique de modernisation administrative en France», in Revue internationale des sciences administratives, v. 55, no 3, p. 533-555.
- RUFFAT, Jean (1991), «Le renouvellement de la fonction publique du Canada: fonction publique 2000» in Politiques et management public, v. 9, no 4, décembre, p. 109-132.
- SERIEYX, Hervé (1992), «Les stratégies de changement» in Politiques et management public, vol. 10, no 1, mars, p. 137-150.

Documents des Nations-Unies

BANQUE MONDIALE (1991), Rapport sur le développement dans le monde 1991 - Le défi du développement, Washington, Editions diverses, Juin, p. 313.

NATIONS-UNIES (1971), Département des affaires économiques et sociales, Division de l'administration publique, L'administration publique dans le cadre de la deuxième décennie des Nations-Unies pour le développement, Rapport de la deuxième réunion d'experts, 16-26 janvier, ST/TAO/M/57, Nations-Unies, New-York, p. 196.

NATIONS-UNIES (1975), Département des affaires économiques et sociales, La réforme de l'administration locale: une analyse de l'expérience de divers pays, ST/ESA/SER.E/2, New York, p. 110.

NATIONS-UNIES (1976), Département des affaires économiques et sociales, L'administration et les finances publiques au service du développement, Examen des progrès accomplis et des problèmes rencontrés dans le cadre de la stratégie internationale du développement pour la deuxième décennie des Nations-Unies pour le développement, ST/ESA/SER.E/1, Nations-Unies, New-York, p. 127.

NATIONS-UNIES (1980), Département de la coopération technique pour le développement, Manuel pour l'amélioration de la gestion dans l'administration publique: mesures destinées à renforcer l'efficacité des services organisation et méthodes de l'État, ST/ESA/SER.E/19, Nations-Unies, New-York, p. 72.

NATIONS-UNIES (1981), Département de la coopération technique pour le développement, Domaines d'actions prioritaires en matière d'administration et de finances publiques dans les années 1980, ST/ESA/SER-E/26, Nations-Unies, New-York, p. 22.

NATIONS-UNIES (1985), Département de la coopération technique pour le développement, Les systèmes modernes de gestion et d'information des administrations publiques des pays en développement, ST/ESA/SER.E/36, New-York, p. 96.

Part I: (The System of UNDP Technical Cooperation)

Part II: (Programming UNDP Technical Cooperation)

Part III: (Implementation of UNDP Technical Cooperation)

THE WORLD BANK (1991), The African Capacity Building Initiative: Toward improved Policy Analysis and Development Management in Sub-Saharan Africa, World Bank, Washington, D.C., p. 47.

UNITED NATIONS (1980), Department of Technical Cooperation for Development, DTCD Policies and Procedures Handbook, United Nations, New York, p. 280.

UNITED NATIONS (1983), Department of Technical Cooperation for Development (1983), Network for the United Nations Program in Public Administration and Finance, Report of an expert working group, ST/ESA/SER.E/30. United-Nations, New-York, p. 31.

UNITED NATIONS (1983), Department of Technical Cooperation for Development, Enhancing capabilities for Administrative Reform in Developing Countries, ST/ESA/SER.E/31, United Nations, New-York, p. 34.

UNITED NATIONS (1983), Department of Technical Cooperation for Development, Manual for Chief Technical Advisors, United Nations, New-York, p. 348.

UNITED NATIONS (1984), Department of Technical Cooperation for Development, Issues and Priorities in Public Administration and Finance in the Third United Nations Development Decade, ST/ESA/SER.E/34, United-Nations, New-York, p. 29.

UNITED NATIONS (1990), Department of Technical Cooperation for Development and Centre for Social Development and Humanitarian Affairs, Corruption in Government, Report of an Interregional Seminar, The Hague, The Netherlands 11-15, December, TOD/SEM.90/2, United-Nations, New-York, p. 115.

UNITED NATIONS (1992), Department of Technical Cooperation for Development, Measures to Enhance the Capacity of Management - Improvement - Agencies in Developing Countries, ST/TCD/SER.E/20, p. 67.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (1988), Program and Projects Manual (PPM):

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (1991), Guidelines for Determination of Execution and implementation Arrangements and for Successor Arrangement for Agency, United-Nations Development Program, New-York, p. 27.

UNITED-NATIONS (1988), Département of Technical Cooperation for Development, Selected studies on Major Administrative Reforms, United-Nations, New-York, p. 88.

Documents des projets

Projet Mali

- Descriptif MLI/85/008: Assistance à la réforme administrative
- Rapport d'évaluation interne, mars 1989.
- Rapport d'évaluation interne, janvier 1990.
- Rapport final projet MLI/85/005, juin 1991.

Projet Guinée

- Descriptif du projet GUI88/002: Assistance à la réforme administrative
- Rapport suivi interne, février 1990
- Rapport de la mission d'évaluation, octobre 1990
- Rapport de la réunion tripartite, novembre 1990
- Rapport de suivi interne, septembre 1991
- Rapport final du projet, juin 1992.

Burkina Faso

- Descriptif du projet BKF/91/005: Appui à la modernisation de l'administration publique
- Proposition d'aide-mémoire au projet.

Documents spéciaux

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE (1992), La modernisation de l'administration publique: analyse comparée, l'exemple de la France, Québec, séminaire ENAP des 16 et 17 mars, p. 37

DIABY. Almamy (1991), Gestion des performances des services du ministère de la Réforme administrative et de la Fonction publique de la Guinée-Conakry, Québec, École nationale d'administration publique, Coopération internationale, p. 14.

MARTIN, Pierre (1981), Réforme administrative et emplois supérieurs: le point après trente mois, Québec, École nationale d'administration publique, Conférence Enap, 54 p.

DE CELLES, Pierre (1991), Gérer et réussir le changement dans les organisations: l'expérience de l'École nationale d'administration publique, (Conférence à l'occasion du colloque annuel de l'Institut d'administration publique du Canada, Groupe régional de Montréal, 6 mai) Québec, p. 9.

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE (1983), Projet du gouvernement de la République du Niger: assistance au ministère de la Fonction publique et du Travail: mission d'évaluation (20-26 juin 1983): rapport de la mission, p. 21.

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE (1983), Projet du gouvernement de la République du Togo: assistance au bureau organisation et méthodes et à la réforme administrative: mission d'évaluation: rapport de la mission.

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE (1984), Projet du gouvernement de la République du Mali: assistance à la réforme administrative: mission d'évaluation (1er-19 décembre 1983): rapport de la mission, p. 51.

CONSEIL DU TRÉSOR (1985), Pour une rénovation de l'administration publique. Des questions...: une démarche...: un document de réflexion, Québec, p. 46.

GARCIA GARDENAS, Luis (1979), L'administration publique dans les pays en voie de développement: stratégies et défis pour les années 1980, École nationale d'administration publique, Québec, p. 40.

(1980), La réforme administrative en Côte d'Ivoire, p. 40.